

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**STRATEGINEN ENNAKKOVAROITUS JA PÄÄTÖKSENTEKO  
- HAASTEET UKRAINAN KRIISIN ENNAKOINNISSA**

Diplomityö

Majuri  
Aku Antikainen

YEK57  
Maasotalinja

Heinäkuu 2015

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

|   |   |
|---|---|
| Kurssi<br><b>Yleisesikuntaupseerikurssi 57</b>  | Linja<br><b>Maasotalinja</b>            |
| Tekijä<br><b>Majuri Aku Antikainen</b>  |   |
| Tutkielman nimi<br><b>STRATEGINEN ENNAKKOVAROITUS JA PÄÄTÖKSENTEKO</b><br>- Haasteet Ukrainan kriisin ennakkoinnissa  |   |
| Oppiaine johon työ liittyy<br>Strategia   | Säilytyspaikka<br>MPKK:n kurssikirjasto |
| Aika<br>Heinäkuu 2015   | Tekstisivuja 97 Liitesivuja 5           |
| <b>TIIVISTELMÄ</b><br><p>Ennakkovaroitus on tiedustelun tuote, joka muokkaa päätöksentekijöiden toimintaympäristöymmärrystä valtiollisista uhkista. Ennakkovaroitus pohjautuu vastustajien kyvyn ja tahdon eri osatekijöiden valvontaan ja analysointiin. Diplomityössä tarkastellaan strategista ennakkovaroitusta ja siihen liittyvää päätöksentekoa haasteiden kautta konstruktiiivisesta näkökulmasta. Tutkimusongelmana on selvittää mitkä tekijät vaikuttavat ennakkovaroitukseen ja päätöksentekoon sen vaatimista toimenpiteistä. Primäärilähteinä on käytetty kansainvälistä kirjallisuutta, vertaisarvioituja artikkeleita ja suomalaisia tutkimuksia. Aineistosta löytyviä haasteita luokitellaan muodostettuihin tiedustelu- ja päätöksentekoprosessien vaiheisiin. Luokittelun perusteella muodostuvista teemoista tiivistyy tyypillisiä haasteita, joita tunnistetaan Ukrainan kriisin alkuvaiheiden (2013–2014) tapahtumista. Ukrainan kriisin tapahtumia tulkitaan pääosin länsimaisiin tiedotusvälinelähteisiin tukeutuen. Tavoitteena on selittää kriisin ennakkointia Ukrainan, Venäjän ja länsimaiden osalta.</p> <p>Ennakkovaroitukselle tyypillisiksi haasteiksi nousivat poliittiset, kulttuurilliset ja hallinnolliset haasteet. Poliittiset haasteet ovat yleensä tiedustelujärjestelmän ulkopuolelta ja ohjaavat erityisesti tiedonhankintaa tai tiedusteluanalyysiä. Hallinnolliset ja kulttuurilliset haasteet painottuvat organisaatioihin. Sisäisten haasteiden ratkaisut ovat yleensä koulutuksellisia tai tiedonhallintaan liittyviä.</p> <p>Päätöksenteolle tyypillisiksi haasteiksi nousivat identiteetti, organisaatioiden ohjaus ja tiedon kompleksisuus. Haasteet rajaavat päätöksenteon rationaalisuutta. Päätöksentekijöiden tulisi keskittyä tavoitteiden hallintaan ja toiminnan koordinointiin. Päätöksentekijöiden ja tiedustelun yhteistyö on avainasemassa koko prosessin ajan. Organisaatioiden ja toimijoiden vaikutus on huomioitava, niin valmisteltaessa päätöksentekoa kuin sitä tutkittaessa.</p> |   |

Tutkimuksen perusteella Ukraina ei ennakoinut ulkoista uhkaa. Korkeimman johdon identiteetti ja poliittinen ohjaus, ennen vallanvaihtoa, ovat vaikuttaneet ratkaisevasti ennakointiin. Venäjä ei näytä ennakoineen marraskuun 2013 mielenosoituksia. Niiden lopputulos on ennakoitu, sillä tarpeen ilmettyä, toimenpiteet Krimillä toteutettiin nopeasti. Länsimaiden ennakkoinnin haasteet painottuivat kulttuurillisiin ja poliittisiin haasteisiin sekä tiedon eheyteen.

**AVAINSANAT** strateginen, ennakkovaroitus, päätöksenteko, Ukrainan kriisi, uhka

# STRATEGINEN ENNAKKOVAROITUS JA PÄÄTÖKSENTEKO

## SISÄLTÖ

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | JOHDANTO .....   | 1  |
| 1.1 | Tutkimusaihe, tavoitteet ja rajaukset .....                  | 2  |
| 1.2 | Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen viitekehys.....            | 3  |
| 1.3 | Tutkimusmenetelmä .....                                      | 4  |
| 1.4 | Aineisto.....  | 7  |
| 1.5 | Teoreettinen näkökulma .....                                 | 10 |
| 1.6 | Keskeisiä käsitteitä .....                                   | 14 |
| 2   | ENNAKKOVAROITUKSEN HAASTEET.....                             | 19 |
| 2.1 | Ennakkovaroituksen käsite .....                              | 19 |
| 2.2 | Tiedusteluprosessi .....                                     | 23 |
| 2.3 | Prosessin ohjaus.....  | 23 |
| 2.4 | Tiedonhankinnan suunnittelu ja indikaattoreiden valinta..... | 26 |
| 2.5 | Tiedonhankinta .....   | 28 |
| 2.6 | Tiedon prosessointi.....                                     | 30 |
| 2.7 | Tiedusteluanalyysi ja arvioiden tuotanto .....               | 32 |
| 2.8 | Tuotteiden jako .....  | 38 |
| 2.9 | Johtopäätökset .....   | 40 |
| 3   | STRATEGISEN PÄÄTÖKSENTEON HAASTEET.....                      | 46 |
| 3.1 | Ennakkovaroituksen aiheuttamat toimenpiteet.....             | 50 |
| 3.2 | Päätöksenteon prosessi .....                                 | 55 |
| 3.3 | Tilanteen arviointi .....                                    | 57 |
| 3.4 | Tavoitteiden määrittäminen .....                             | 60 |
| 3.5 | Vaikutusten arviointi .....                                  | 62 |
| 3.6 | Johtopäätökset .....   | 66 |
| 4   | UKRAINAN KRIISI ENNAKKOVAROITUKSEN NÄKÖKULMASTA.....         | 71 |
| 4.1 | Kriisin eteneminen.....                                      | 72 |
| 4.2 | Ennakkovaroituksen haasteet .....                            | 74 |
| 4.3 | Johtopäätökset .....   | 79 |
| 5   | SYNTEESI.....  | 86 |
| 6   | POHDINTA .....   | 92 |

## LÄHTEET

## LIITTEET

# **STRATEGINEN ENNAKKOVAROITUS JA PÄÄTÖKSENTEKO – HAASTEET UKRAINAN KRIISIN ENNAKOINNISSA**

## **1 JOHDANTO**

Tapahtumat Ukrainassa 2013–2014 ovat lisänneet sotilaallisen uhkan eurooppalaisessa keskustelussa. Tapahtumien nopeus ja yllätyksellisyys ovat suunnanneet keskustelua pitkistä, vuosien valmistautumisajoista, kuukausien tai viikkojen valmistautumisaikoihin.<sup>1</sup> Samalla ennakkointiin liittyvässä keskustelussa on noussut esille termi ”ennakkovaroitus”.

Tarve estää viholliselta yllätyshyökkäys on yhtä vanha kuin sodankäynnin historia. Se, mikä alkuaan oli vartijoiden ja lähettiläiden tehtävänä, on nykyään valtiollisten tiedusteluorganisaatioiden tehtävä. Perustehtävä on edelleen sama, varoittaa lähestyvistä vaaroista. Venäjän yllätyshyökkäys Krimille 2014 palauttaa mieliin historiallisia yllätyksiä, kuten Lähi-Idässä Yom Kippurin sota, Kuuden päivän sota ja Kuwaitin miehitys tai Pearl Harbourin ja New Yorkin iskut. Näissä ja muissa vastaavissa tapauksissa tiedustelu yhteisöä syytettiin epäonnistumisista uhkan arvioinnissa ja päätöksentekijöiden varoittamisessa. Ennakkovaroituksen haasteet ovat kuitenkin hyvin monipuolisia.

Rationaalisella näkökulmalla tehdyn tutkimuksen mukaan suuressa osassa tapahtumista tiedustelujärjestelmä epäonnistuu yhdistämään saadut indikaatiot, jotta valtio kykenisi tekemään tarvittavat päätökset turvallisuutensa varmistamiseksi. Kuitenkin ihmiset ja organisaatiot ohjaavat päätöksentekoa tavalla, jonka johdosta valtioiden toiminta ei aina vaikuta rationaaliselta. Konstitutiivisten teorioiden mukaan todellisuus ja tapahtumat rakentuvat sosiaalisessa kanssakäymisessä, jolloin tieto ei olekaan neutraalia, vaan palvelee aina jotakin tai jotakuta.<sup>2</sup> Ennakkovaroituksia tutkittaessa sekä onnistumiset että epäonnistumiset voivat opettaa tunnistamaan haasteita järjestelmissä ja prosesseissa. Tiedustelutieto uhkasta matka ennakkovaroitukseksi ja päätöksiksi toimeenpantavista toimenpiteistä on pitkä ja kohtaa lukuisia haasteita.

---

<sup>1</sup> Lindberg 2014.

<sup>2</sup> Perheentupa 2013, 92.

## 1.1 Tutkimusaihe, tavoitteet ja rajaukset

Ennakkovaroituksella kuvataan uhkassa tapahtuvaa muutosta määrittämättä onko se hyvä vai huono. Toimintaympäristöymmärryksen ja sitä muokkaavan ennakkovaroituksen perusteella organisaatiot muodostavat toimenpiteitä, joilla asetetut tavoitteet täytetään. Hypoteesina on, että vastoin olettamuksia tieto vastustajan uhkan muutoksesta ei aina aiheuta uhkan muutosta vastaavia toimenpiteitä.<sup>3</sup>

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata tiedustelujärjestelmän ja päätöksentekijän tai -tekijöiden toimintaan vaikuttavia ilmiöitä ennakkovaroitukseen liittyen. Tutkimuksen havainnoilla pyritään vähentämään ennakkovaroitukseen liittyvää epätietoisuutta, epäjärjestystä ja epävarmuutta.<sup>4</sup> Tutkimuksen ensimmäisessä osassa selvitetään ennakkovaroitukseen liittyviä haasteita. Toisessa osassa selvitetään strategisen päätöksenteon haasteita ennakkovaroituksessa yhteydessä suositeltujen toimenpiteiden osalta. Kolmannessa osassa tarkastellaan kahdessa ensimmäisessä osassa havaittujen haasteiden valossa Ukrainan kriisin alkuvaiheen tapahtumia.

Päätöksenteon tutkimisella luodaan yhteyksiä käyttäytymistieteellisten tutkimuksen ja perinteisten strategian tai kansainvälisen politiikan tutkimuksen välille. John Boyd sovelsi käyttäytymistieteitä ymmärtääkseen konflikteja moraalis-henkis-fyysisinä tapahtumina sosiaalisessa ympäristössä. Oleellista oli tutkia päätöksentekojärjestelmiä ja päästä toteuttamaan omaa päätöksentekoa vastustajaa nopeammin.<sup>5</sup> Normatiivisella tutkimusotteella pyritään kehittämään ennakkovaroitukseen liittyvää päätöksentekoa.<sup>6</sup> Sitä voidaan parantaa esimerkiksi tutkimalla *mitä* päätöksiä tarvitsee tehdä, päätöksentekoon käytettäviä elementtejä ja *miten* tiedon saamista tuetaan sekä *mitkä* ovat prosessin avaintekijät. Paremmat prosessit tai vaikuttimien tuntemus eivät takaa parempia päätöksiä, mutta ne voivat tehdä onnistumisesta todennäköisempää.<sup>7</sup>

Tutkimuksessa tiedustelujärjestelmä on valtiollinen toimija, jonka yhtenä tehtävänä on tuottaa ennakkovaroitus. Sen perusteella päätöksentekojärjestelmässä muodostetaan päätökset ennakkovaroituksen kuvaaman uhkan torjunnan edellyttämistä toimenpiteistä. Ajallisesti tutkimus ei varsinaisesti käsittele mitään tiettyä aikaa, mutta kylmän sodan päättyminen on avannut arkistoja, joten pääosa lähteistä on kirjoitettu 2000-luvulla.

<sup>3</sup> Realistisen katsannon mukaan valtiojohto toimii aina lisätäkseen valtaa, mutta vastustajan yllätyksen edesauttaminen ei edistä valtion tilaa. Sipilä 2013, 72.

<sup>4</sup> Kerttunen 2010, 6.

<sup>5</sup> Sama, 36.

<sup>6</sup> Fieser 2007.

<sup>7</sup> Davenport 2009, 121–123.

Tutkimuksessa ei tutkita Suomen tiedustelu- tai päätöksentekojärjestelmää. Esimerkkeinä käytetään päätöksentekijän arvomaailmasta, koulutuksesta, urasta, poliittisesta tai uskonnollisesta taustasta johtuvia vaikutuksia päättäjän identiteettiin tai tilannekuvaan. Tutkimuksesta rajataan myös pois ennakkovaroituksen määrittämiseen käytetyt kriteerit ja henkilöt, jotka työtä tekevät. Tutkimuksessa ei käsitellä ennakkovaroituksesta johtuvien toimenpiteiden toimenpanoa eikä niiden vaikutuksia uhkaan muuten, kuin päätöksentekoa edeltävän vaikutusarvioinnin kautta.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen viitekehys

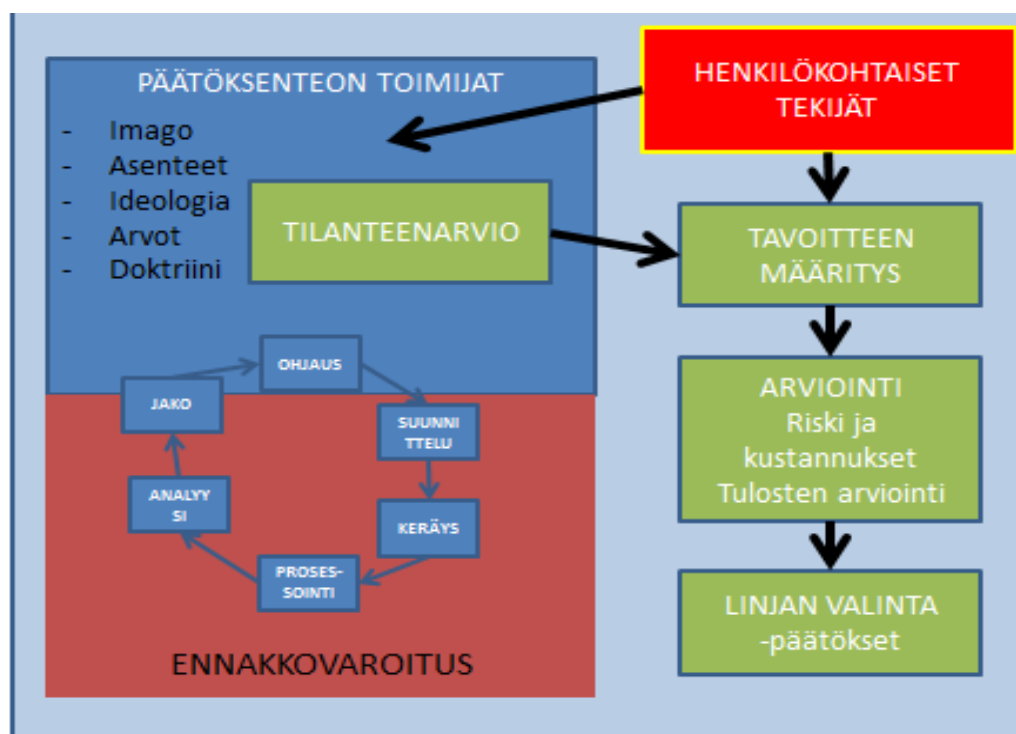
Tutkimuksen keskiössä on päätöksenteko, jossa päätetään valtiolliseen uhkaan liittyvästä toimenpiteestä ennakkovaroituksen tapauksessa. Tutkimusongelmana on selvittää, mitä haasteita strateginen ennakkovaroitus aiheuttaa päätöksenteolle. Tutkimusongelmasta on muotoiltu pääkysymys: Mitkä tekijät vaikuttavat ennakkovaroitukseen ja päätöksentekoon sen vaatimista toimenpiteistä? Alatutkimuskysymykset ovat:

1. Mitkä ovat ennakkovaroituksen laatimisen haasteet?
2. Mitkä ovat ennakkovaroituksen ja siitä johdettujen toimenpiteiden haasteet päätöksentekoprosessissa?
3. Miten ennakkovaroitukselle ja siihen liittyvälle päätöksenteolle havaittuja haasteita on ilmentynyt Ukrainan kriisissä?

Vastausta kysymyksiin lähestytään prosessiin vaikuttavien tekijöiden kautta. Päätöksentekijät vaikuttavat osaltaan jo tiedusteluprosessissa ennakkovaroituksen perusteisiin. Ennakkovaroitukseen vaikuttavat tekijät kuvataan tiedusteluprosessissa. Teoreettista ilmiöiden määrittelyä tuetaan vertaamalla haasteita Ukrainan kriisin tapauksessa vuosien 2013 ja 2014 tapahtumiin. Päättutkimuskysymys ratkeaa vastaamalla alatutkimuskysymyksiin. Työn tutkimusasetelmana on mallinnus tiedusteluprosessista ja ulkopoliittisesta päätöksenteosta.<sup>8</sup> Prosessien vaiheet ovat keskeisessä asemassa valitun aineiston teemojen luokittelussa. Tavoitteena on löytää teemojen joukkoja, jotka muodostavat tyypillisiä haasteita.

---

<sup>8</sup> Päätöksenteko kuvataan peräkkäisiksi vaiheiksi, joissa kerätään tietoa, muotoillaan vaihtoehdot ja arvioidaan vaikutukset. Holsti 1995, 282; Choo 1996, 340.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

### 1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen. Laadullista tutkimusta käytetään silloin, kun pyritään kuvaamaan, ymmärtämään, selittämään ja tulkitsemaan todellisuuden ilmiöitä ja niihin liittyviä käytäntöjä ja merkityksiä. Se sopii käytettäväksi, kun ollaan kiinnostuneita tapahtuman tai ilmiön yksityiskohtaisista rakenteista tai yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista.<sup>9</sup>

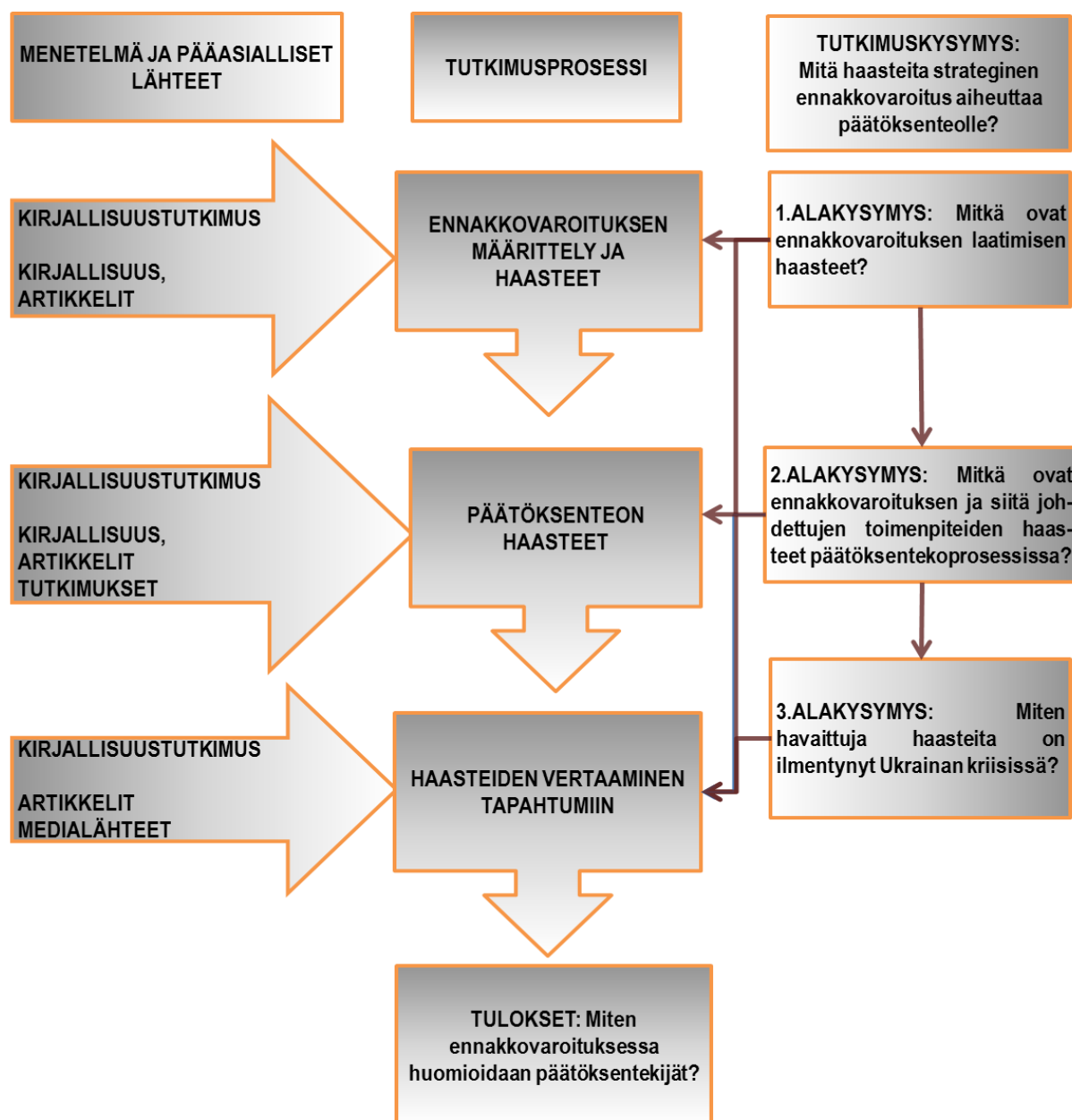
Tutkimus on ensimmäisen kahden luvun osalta teoreettinen, koska niissä ei havainnoida tiettyä tapahtunutta tapahtumasarjaa tai henkilöitä. Ennakkovaroituksesta ja päätöksenteosta pyritään hahmottamaan käsitteellisiä selityksiä ilmiöinä aineiston pohjalta. Tutkimuksen kolmannessa osassa toteutetaan teoreettisten havaintojen testaus Ukrainan kriisin tapauksessa.

Päätöksentekoa tutkitaan yksittäisen tapauksen, strategisen ennakkovarauksen, näkökulmasta. Päätöksenteko strategisen ennakkovaroituksen tapauksessa voi poiketa tavanomaisesta päätöksenteosta harvinaisuutensa, erikoisuutensa tai esimerkiksi kokonaisvaltaisuutensa johdosta. Ennakkovaroituksen kuvaama uhka koskettaa kaikkia valtion instituutioita, jolloin vaikuttimet päätöksenteolla voivat olla erilaisia kuin monessa muussa päätöksenteossa, joissa toimet ja toimivaltuus voi kohdentua hyvinkin suppealle joukolle toimijoita.

<sup>9</sup> Laadullisen tutkimuksen ideana on kuvailla ennakkovaroitusta ilmiönä seikkaperäisesti ja saada päätöksenteon prosessi ymmärrettäväksi. Alasuutari 2001, 82; Anttila 1998.



Ennakkovaroituksen toimenpiteillä valtio tavoittelee turvallisuuspäämääriensä turvaamista ennen sotaa tai muuta kansallista tai kansainvälistä kriisiä. Valtiollisen turvallisuuden tutkimus tukee Maanpuolustuskorkeakoulun sotataidon laitoksen strategista toimialaa.<sup>10</sup> Ukrainan kriisiä käsitellään tapauksena, jota vastaan aineistosta löytyneitä teemoja testataan, jolloin siihen liittyviä havaintoja ei voida sellaisenaan yleistää. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä tapauksesta ja sen vaikuttamista toiminnan parantamiseksi.<sup>11</sup>



Kuva 2. Tutkimusmenetelmä

<sup>10</sup> Maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitos (1.1.2015 lakkautettu) määritteli alansa: Strategia on tieteenala, joka kohdentuu valtion turvallisuuspäämäärien tavoitteluun. Tavoittelussa käytettävät keinot ovat ensisijaisesti sotilaallisia, poliittisia tai taloudellisia. Sivonen 2013, 1.

<sup>11</sup> Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006a; Routio 2007.

Kvalitatiivisessa tutkimusstrategiassa hyödynnetään ensisijaisesti laadullisia tutkimusmenetelmiä. Tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi diskurssianalyysi, dokumenttianalyysi, teemoittelu ja tyypittely.<sup>12</sup> Diskurssianalyysi keskittyy puhutun tai kirjoitetun viestin tarkoituksien analysointiin. Se sopii esimerkiksi päätöksenteon perusteiden selvittämiseen jälkikäteen tutustumalla pöytäkirjoihin, tiedotteisiin ja tapaukseen liittyvään viestintään. Dokumenttianalyysillä voidaan tutkia esimerkiksi organisaatioiden työjärjestysten ja prosessiohjeiden vaikutusta päätöksentekoon prosessin eri vaiheissa. Tutkimuksessa käytettävä teemoittelu ja tyypittely ovat tutkimusaineiston tiivistämistä ja luokkiin järjestämistä.<sup>13</sup> Tyypittely tarkoittaa asioiden kokoamista. Tyypittely edellyttää ensin jonkinlaista teemoittelua.<sup>14</sup> Aineiston informaatioainesta viedään askel teemoittelua pidemmälle. Tavoitteena on esittää aineisto yhdistettyjen tyyppien, eräänlaisten mallien avulla.<sup>15</sup>

Tutkimus aloitetaan keräämällä asiakirja- ja kirjallisuustutkimuksen keinoin tarvittava lähdeaineisto, joka kerätään luokittelun avulla. Se toteutetaan seuraavien termien ja niiden englanninkielisten vastineiden kautta: ennakkovaroituksen osalta poliittinen ohjaus, tiedonhankinta, tiedon prosessointi, tiedon analysointi, tuotanto ja jakelu sekä päätöksenteon osalta tilannekuva, tavoitteiden asettaminen ja vaihtoehtojen vertailu sekä päätös.

Toisessa vaiheessa lähdeaineisto analysoidaan ja tutkittavaan aiheeseen liittyvät havainnot kootaan sekä jaotellaan luokitteluperiaatteiden mukaisesti. Tutkimuksessa laadullinen analyysi aloitetaan aineiston lukemisella ja reflektiolla. Tutkittavasta aineistosta haasteita luokitellaan yksityiskohtia teemoihin kohti yleistettävyyttä, tyypillisyyttä. Viitekehyksen perusteella teemojen luokitteluun käytetään hyväksi prosessien vaiheita, joiden ympärille yksityiskohdat järjestellään johtopäätöksiä varten. Lähdemateriaalista kootaan toisiaan tukevia havaintoja tutkittavasta aiheesta. Johtopäätökset tehdään useista samansuuntaisista teemoista pyrkimällä löytämään tyypillisiä haasteita ja ymmärtämään niiden laajempi merkitys.<sup>16</sup> Teemojen tyypittelyllä on mahdollista tehdä johtopäätöksiä ilman, että yksittäinen havainto tai mielipide päättyy johtopäätökseksi. Tavoitteena on saada ennakkovaroituksen ja päätöksenteon haasteista kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa.<sup>17</sup>

Analyysin on oltava objektiivista eli jokainen askel tapahtuu, jotta saadaan vastaus ennakolta asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkija ei siis voi subjektiivisesti muuttaa tavoitteita kes-

<sup>12</sup> Taanila 2007.

<sup>13</sup> Sarajärvi & Tuomi 2003, 6.

<sup>14</sup> Taanila 2007.

<sup>15</sup> Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006b; Aronson 1994.

<sup>16</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 152–157 ja 247–248.

<sup>17</sup> Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006b; Sarajärvi & Tuomi 2003, 94.

ken luokittelun. Osa teemoista jää tyyppien ulkopuolelle, mutta tyyppittelyn tehtävänä on yleistäminen.<sup>18</sup> Luotettavuuden arviointia onkin pohdittava koko tutkimusprosessin ajan erilaisia ratkaisuja tehdessä.<sup>19</sup> Tyyppittelyn tulee tähdätä yleistettävyyteen, eli analyysin tulee tukeutua teoriaan ja sillä tulee olla teoreettista relevanssia. Tavoitteen tulee olla enemmän, kuin vain tyyppien kuvaus. Tuloksen tulee liittyä ilmiön määrittelyyn tai sen taustalla oleviin henkilöihin tai kulttuurisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin tms. seikkoihin laajemminkin.<sup>20</sup>

Tutkittaessa päätöksenteon haasteita on olennaista löytää kausaliteetteja, eli ihmisen luomia historiallis-sosiaalisia merkityssuhteita.<sup>21</sup> Tutkimuksessa ei analysoida ennakkovaroituksen tai strategisen päätöksenteon diskurssia, vaikka ennakkovaroitusta itsessään voi pitää erinomaisena diskurssitutkimuksen aiheena. Sen sijaan pyritään selittämään osapuolten toimia kriisin alkuvaiheessa ennakkovaroitukselle ja päätöksenteolle tyypillisillä haasteilla.

Ukrainan kriisiä käsitellään ennakkovaroituksen ja siihen liittyvän päätöksenteon tapauksena. Hermeneuttista analyysiä käytetään tarkastelemaan tyypillisiä haasteita kriisin tapahtumista tiedotusvälineiden välittämän kuvan perusteella. Tapausta tutkitaan hermeneuttisella tutkimusotteella, joka korostaa subjektiivista tulkinnallisuutta yhteiskunnallisen ilmiön ja ajattelun merkityksen tutkimisessa. Hermeneuttinen tutkimus on tyypillistä laadullista tutkimusta.<sup>22</sup> Hermeneuttisessa metodissa on kyse todellisuuden tulkinnasta, yksilön henkilökohtaisesta tulkinnasta. Tiedon karttuessa kuva todellisuudesta muuttuu.

Tapauksen ajankohtaisuus aiheuttaa haasteen tutkimuksen aineiston keräämiselle. Aineiston heikon laadun johdosta tutkimusmenetelmänä Ukrainan tapauksessa on hermeneuttinen analyysi. Siinä tutkija vertaa aineistoa toisessa ja kolmannessa luvussa muodostettuihin johtopäätöksiin. Tavoitteena on selittää kriisin osapuolten haasteita Ukrainan kriisin ennakkoinnissa.<sup>23</sup>

## 1.4 Aineisto

Ennakkovaroituksen ja päätöksenteon osalta lähteinä ovat tutkimukset, kirjat ja tieteellisten julkaisuiden artikkelit. Lähdeaineisto on koottu julkisista lähteistä. Aineisto on valikoitu käsittelemään sotilaallista ennakkovaroitusta ja siihen liittyvää päätöksentekoa. Kielitaidosta johtuen pääosa aineistosta on suomen- tai englanninkielistä, mutta joukossa on ruotsin- ja venä-

<sup>18</sup> Taanila 2007.

<sup>19</sup> Eskola & Suoranta 1999, 209.

<sup>20</sup> Ilmiön kuvaamiseksi luokittelun tukena kuvataan prosessien vaiheet luvuissa kaksi ja kolme. Sarajarvi & Tuomi 2003, 107; Anttila 1998.

<sup>21</sup> Väkevä 1999.

<sup>22</sup> Anttila 1998.

<sup>23</sup> Lähdesmäki, Hurme, Koskimaa, Mikkola & Himberg 2009.

jänkielisiä lähteitä. Suomenkielistä aineistoa ennakkovaroituksesta on julkisena erittäin vähän.<sup>24</sup> Päätöksenteon osalta aineistoa on suomeksi runsaasti, mutta vain pieni osa käsittelee valtion korkeinta päätöksentekoa. Kirjallisuutta ja erityisesti artikkeleita tiedustelun ja päätöksenteon suhteesta on erittäin runsaasti. Tutkimustöitä ja kirjallisuutta päätöksenteosta on erityisesti julkisen hallinnon- ja taloudellisen päätöksenteon osalta.<sup>25</sup>

Maanpuolustuskorkeakoulussa ei ole tehty julkista tutkimusta ennakkovaroituksesta. Aihetta sivutaan Janne Tähtisen diplomityössä, jossa hän on tutkinut Venäjän hyökkäystä Georgiaan vuonna 2008 strategisen iskun ja sen torjunnan näkökulmasta. Strategisen tiedustelun ja päätöksenteon suhteesta on Timo Leppänen laatinut kandidaattityön vuonna 2010. Päätöksenteon osalta tutkimuksessa on käytetty Jyrki Pulkkinen pro gradua ja Teemu Hassin tutkielmaa, joissa he ovat tarkastelleet sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvää päätöksentekoa Euroopan unionissa ja Suomessa.

Päätöksenteosta on tehty Suomessa runsaasti tutkimusta, mutta sen painopisteitä ovat kunnallinen ja taloudellinen päätöksenteko. Tutkimuksessa on käytetty seuraavia tutkimustöitä lähteinä: Maarit Niskanen on 2009 väitellyt aiheesta ”Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä”. Väitöskirja avaa esimerkkinä suomalaista päätöksentekoa lainopilliselta kannalta. Pekka Juntunen on 2010 väitellyt aiheesta ”Politikointia ja reviiiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa.” Tutkimuksessa käsitellään suomalaisten kunnallisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten intressejä päätöksenteossa.

Lappeenrannan teknisessä yliopistossa Hellevi Kunnas on pro gradussaan tutkinut tietopohjaista päätöksentekoa. Hänen käyttämänsä prosessi on johdettu tietopohjaisen päätöksenteon kirjallisuudesta.<sup>26</sup> Tutkimus käsittelee tiedon merkitystä kunnallisessa päätöksenteossa. Se tukee prosessin haasteiden osalta tutkimusta, koska kunnallinen ja valtiollinen päätöksenteko ovat demokraattisia päätöksentekuelimiä ja niissä toimivat samankaltaiset mekanismit ja vaikuttimet niin kauan, kun ei keskitytä eri vaikuttimien painoarvoihin.

Aineistoon on haettu lähteitä, joissa tutkitaan strategisen ennakkovaroituksen muodostumisen haasteita ja päätöksentekoa ennakkovaroituksen nostamista uhkista. Painettujen kirjojen lisäksi

<sup>24</sup> Taloudellisissa tai lääketieteellisissä sekä sosiaalisia ennakkovaroituksia käsitellään runsaasti, mutta tässä tarkoitetaan valtiollisia turvallisuustoimenpiteitä vaativia sotilaallisia ennakkovaroituksia.

<sup>25</sup> Esimerkiksi tutkimuksista käytetyt teokset: Kunnas 2013 ja Brander 2013, kirjallisuudesta Jervis 1976, Stone 2002, Cimbala 1987.

<sup>26</sup> Esimerkiksi Choo 1996, Nicolas 2004, Schwarber 2005.

si merkittävää osaa aineistosta ovat erityisesti Routledgen, mutta muidenkin julkaisijoiden, kuten Maanpuolustuskorkeakoulun tai Taylor & Francisin jakamat vertaisarvioidut artikkelit. Rajoittavana tekijänä on ollut hakusanat ”early warning”, ”warning intelligence” ja ”decision making”. Esimerkiksi hakusana ”intelligence policy” olisi tuonut todella paljon lisää materiaalia, mutta poliittinen ohjaus on vain pieni osa haasteista.

Aineiston rungon muodostavat tiedustelujärjestelmän toimintaa analysoivat kirjat ja julkaisusarjat. Erityisesti artikkelit, jotka käsittelevät tiedustelujärjestelmien epäonnistumisia eri kriisien yhteydessä tai päätöksenteon ja tiedustelujärjestelmän välisiä suhteita, ovat aineiston primäärlähteitä. Aineisto on pääosin 2000-luvulla kirjoitettua, koska Neuvostoliiton kaatumisen jälkeen moni arkisto on avautunut ja tutkijoita on päästetty tutustumaan tapahtumiin, erityisesti päätöksenteon osalta.

Aineiston julkisuus aiheuttaa aineiston yleisluontoisuuden, jolloin ennakkovaroituksen laatimisen yksityiskohtaisiin haasteisiin ei juuri tutkimuksessa päästä käsiksi. Esimerkiksi kaksi tutkimuksen päälähteistä, Cynthia Grabon kirjat ennakkovaroituksesta, ovat kirjoitettu jo 1970-luvun alussa. Ne julistettiin silloin salaisiksi. Toisen kirjan osat neljä ja viisi ovat edelleen salaisia, eivätkä sisälly aineistoon.

Aineisto strategisen ennakkovaroituksen tapauksessa on keskittynyt haasteiden kuvaamiseen Yhdysvaltojen osalta. Yhdysvaltojen toimintaa tutkivien lähteiden haasteena, yleistettävyyden osalta, on sen analysoima valtava päätöksenteontuki- ja tiedustelujärjestelmä. Johtopäätökset sen osalta ovat toisaalta kyseenalaisia, mutta toisaalta tapausten ja tekijöiden massa on suuri. Johtopäätökset ovat osaltaan todennäköisempiä, kuin pienempien järjestelmien yksittäistapaukset. Toisaalta suurvalta joutuu seuraamaan koko maailmaa, siinä missä pieni valtio voi keskittää tiedusteluvoimansa vain muutama suuntaan.

Kolmannessa osassa käsitellyn Ukrainan kriisin tapauksessa päälähteinä ovat kriisin etenemistä kuvaavat aikajanat<sup>27</sup> ja julkisista uutislähteistä poimitut tapahtumat. Aineisto on koottu sähköisistä lähteistä, koska kriisi on työtä kirjoitettaessa käynnissä, eikä julkista tutkimusta ole käytettävissä. Aineisto koostuu pääosin länsimaisesta materiaalista, mutta mukana on myös ukrainalaista ja venäläistä uutisointia Ukrainan kriisin alkuvaiheesta 2013–2014.<sup>28</sup> Aineistossa

<sup>27</sup> Aineistona ovat ABC:n ja BBC:n tuottamat aikajanat Ukrainan tapahtumille osoittautuivat usean muun aikajanan lähteeksi.

<sup>28</sup> Osapuoliksi on tutkimuksessa katsottu Ukraina ja Venäjä, vaikka tutkimusta kirjoitettaessa Venäjä virallisesti kiistää osallisuutensa konfliktiin. Ukrainan naapurimaana ja toiminnallaan Krimillä, samoin kuin joukkojen keskittäminen vuosiksi Ukrainan rajalle ja kapinallisten tukeminen perustelevat Venäjän osallisuuden tutkimuksen viitekehyksessä.

on tältä osin hyvin todennäköisesti myös virheellisiä tietoja, mutta lähestyminen tämän osan aineistoon kevyellä lähdekritiikillä on tietoinen valinta. Tavoitteena ei ole todistaa ennakkovaroituksen olemassaoloa tai tiedustelujärjestelmien onnistumista, vaan testata onko tunnistetuilla haasteilla selitettävissä ennakkointia Ukrainan kriisin alkuvaiheista.

Aineistoa käsiteltäessä kvalitatiivisen tutkimuksen yksi heikkouksista on subjektiivisuuden mahdollisuus. Aineiston hankinnassa ja tutkimusasetelman asettelussa luodaan lähtökohtaolettamuksia, joiden esiintymistä on tarkoitus tutkia. Tämä asettaa luotettavuuden tarkastelulle haasteita. Luotettavuutta pyrittiin parantamaan ensisijaisesti varmentamalla saadut havainnot ja mielipiteet aina useammasta lähteestä.

Lopputuloksena muodostuu tutkimuskirjallisuuteen ja kansainvälisten tiedotusvälineiden julkaisuihin perustuva kokonaisuus, joka tukee tutkijan analyysia. Aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen ja artikkeleihin perehtymällä pystytään tarkentamaan tutkimuskysymyksiä, joihin haetaan vastauksia. Analyysissä huomioidaan hankittu materiaali, joka tyypittelyn perusteella muodostaa kokonaisuuden.

## 1.5 Teoreettinen näkökulma

Strategian tutkimuksella pyritään poliittiseen relevanssiin ja päätöksenteon tukemiseen.<sup>29</sup> Poliittikka on kamppailua merkityksestä, jossa yritetään vakuuttaa toisia omien mielipiteiden parimmuudesta.<sup>30</sup> Vakuuttaminen vaatii toisen osapuolen vaikuttimien tuntemusta. Se mahdollistaa käyttäytymisen ennakkointia. Kansainvälisen politiikan ennakkointi on kuitenkin erityisen vaikeaa, koska harvoin yksittäiset tekijät vaikuttavat politiikan suuntaan.<sup>31</sup> Realismin tarjoama rationaalinen maailmankuva tuottaa yksinkertaistetun aihion maailmankuvasta, jota olisi perinteistä tutkia. Toisaalta osa tutkimusvaikuttajista peräänkuuluttaa monipuolisia tutkimusotteita strategian tutkimukseen Suomessa.<sup>32</sup> Demokraattisesti hallitussa maassa päätöksentekijät vaihtuvat säännöllisesti, jolloin päätöksentekoon vaikuttavien tekijöiden tutkiminen mahdollistaa pyrkimyksen edistää strategian toimeenpanoa.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Sivonen 2013, 127.

<sup>30</sup> Poliittikka on loppujen lopuksi kamppailua siitä, ketkä toimijoista saavat äänensä kuuluumaan. Jokainen päätös on johdateltu päätös päättäjän päässä, jolloin tutkimalla vaikuttimia voidaan parantaa päätöksenteon ennakoitavuutta. Raitasalo 2014 .

<sup>31</sup> Jarvis 1991, 39–40.

<sup>32</sup> Sipilä 2013, 79; Juntunen 2010, 228.

<sup>33</sup> Tutkimuksen intersubjektiivinen tutkimusote analysoi turvallisuuteen liittyviä identiteettejä ja instituutioita. Koivula 2013, 109.

Strategia on termi, joka juontaa juurensa sotilaallisen voiman käytöstä politiikan välineenä.<sup>34</sup> Poliittis-hallinnollisena päätöksenä strategian perusteella jaetaan resursseja. Myöhemmin talouselämä otti sanan strategia käyttöönsä kuvaamaan tulevaisuuden tavoitteitaan ja 2000-luvun muotisanana strategia on löytänyt tiensä lähes kaikille aloille, asuntostrategioista strategiapeleihin.<sup>35</sup> ”*Strategic theory is a theory of action*”<sup>36</sup> Tutkimuksessa strategia ja strategiset termit liittyvät valtiolliseen toimintaan turvallisuuden kontekstissa.

Perinteisesti strategiaksi on katsottu sotilasstrategia.<sup>37</sup> Perinteisen strategian käytettävyys turvallisuuden vaikutusten tutkimiseen on rajoittunut. Strategian päämääränä on olla eteenpäin katsova, poikkitieteellinen, kansainvälistä järjestelmää katsova. Sen tulee tarjota teorioita selittämään järjestelmän rakenteita ja uhkia sekä haavoittuvuuksien vuorovaikutusta.<sup>38</sup>

Sotilasstrategisen näkökulman heikkoutena on, että se työntää inhimilliset, organisatoriset tai poliittiset vaikuttimet taka-alalle ottamatta huomioon politiikan, käyttäytymistieteiden tai yhteiskuntatieteiden tutkimustuloksia. Se keskittyy kansainvälisiin suhteisiin, sotahistoriaan ja operaatiotaitoon, mutta useimmiten tarkastelee kysymyksiä vain poliittisen realismin lähtökohdista. Inhimilliset, organisatoriset ja poliittiset tekijät ovat kuitenkin avainasemassa tarkasteltaessa päätöksentekijän valintoja ja niiden perusteita.<sup>39</sup>

Kansainvälistä politiikkaa voidaan analysoida kolmella tasolla: päätöksenteko, valtiot ja kansainvälinen järjestelmä.<sup>40</sup> Päätöksentekotasolla tutkitaan psykologisia tekijöitä, tiedonkulkua, tilannekuvaa ja sen tulkintoja, pienryhmädynamiikkaa ja byrokraattisten rakenteiden luonnetta. Valtiollisella tasolla tutkitaan yhteiskuntajärjestystä, poliittista kulttuuria, kehitystasoa, voimavaroja tai tavoitteita. Kansainvälisen järjestelmän tasolla tutkitaan vallan jakautumisen,

<sup>34</sup> Strategia on Clausewitzin mukaan taitoa käydä taisteluja päämäärän saavuttamiseksi, siis strateginen päätöksenteko olisi päätöksiä taisteluista paikoista ja ajoista. Tässä tutkimuksessa strategia on lähempänä Andre Beaufren tulkintaa. Beaufre näki strategian taitona koordinoita toimia poliittisen päämäärän saavuttamiseksi. Eskelinen 1998, 68; Beaufre 1965, 181.

<sup>35</sup> Kerttunen 2010, 5.

<sup>36</sup> Tämä Bernard Brodien lausunto strategiasta summaa tutkimuksen perusteet. Luotaessa teoriaa strategiasta, tulee tutkia tehtyjä toimenpiteitä. Baylis, Wirtz & Gray 2010, 5.

<sup>37</sup> Peoples 2010, 355; Koivula 2013, 109; Kerttunen 2010, 60.

<sup>38</sup> Buzan 1987, 55–58.

<sup>39</sup> Realistisen sotilasstrategian periaatteiden mukaisesti ennakkovaroituksen tulisi johtaa toimenpiteisiin uhkaan vastaavaksi, koska valtiot toimivat (sotilaallisten) etujensa mukaisesti. Kuitenkin historiasta on löydettävissä lukuisia tapauksia, jossa selkeä ennakkovaroitus ei ole johtanut sotilasstrategian mukaisiin toimenpiteisiin valtioiden etujen mukaisesti. Kerttunen 2010, 59.

<sup>40</sup> Sivonen nimeää Kenneth Waltzin (1959) teorian laatijaksi. Samaa lähestymistapaa on myöhemmin käyttänyt esimerkiksi Barry Buzan (1987). Russell, Starr & Kinsella ovat jakaneet kolme tasoa, kunkin vielä kahtia. Päätöksentekijän lisäksi käsitellään hänen rooliaan osana prosessia. Valtiota käsitellään hallintona ja yhteiskuntana. Kansainvälistä järjestystä käsitellään valtioiden välisten suhteiden ja maailmanjärjestyksen kautta. Sivonen 2013, 129.

valtiodenvälisten järjestöjen sääntelytekijöiden tai kansainvälisen vuorovaikutuksen vaikutuksia.<sup>41</sup>

Tutkimuksessa keskitytään päätöksentekijätasolle. Strateginen päätöksenteko ennakkovaroituksen aiheuttamista toimenpiteistä on valtiollisten päätöksentekijöiden toimintaa, jolla on sisäpoliittisia ja ulkopoliittisia seurannaisvaikutuksia. Tehdyt päätökset perustuvat moninaiisiin perusteisiin. Poliittisten ja hallinnollisten tekijöiden lisäksi monilla prosessissa esiintyvillä sosiaalis-toiminnallisilla tekijöillä voi olla suurta merkitystä ennakkovaroituksen onnistumisen kannalta.<sup>42</sup> Yksittäisen päätöksentekijän toimintaa voidaan verrata toisiin vastaavissa tilanteissa oleviin ja pyrkiä löytämään eroavaisuuksia koulutuksen, kokemuksen, persoonan, sidosryhmien tai terveyden osalta. Toisaalta toimijan rooli päätöksenteossa ja hänen edustamansa organisaation tehtävä ohjaa merkittäväällä tavalla päätöksentekijän toimintaa.<sup>43</sup> Organisaationäkökulma tuo mukaan muuttujia, jotka muokkaavat päätöksentekijän henkilökohtaisia näkemyksiä ja edistävät tai rajoittavat valinnanmahdollisuuksia. Toimija valtionvarainministeriöstä joutuu organisaationsa puolesta pohtimaan päätöksenteossa olevaa ongelmaa taloudellisesti, vaikka henkilökohtainen agenda voisikin painottaa muuta. Organisaatioilla ja toimijoiden asemoinnilla niissä on myös merkittävä muokkaava vaikutus toimijan maailmankuvaan kokemuksen kautta.<sup>44</sup>

Perinteinen poliittiseen realismiin pohjautuva tutkimus sivuuttaa usein toimenpiteitä edeltäneet taustatekijät ja näin tarjoaa huomattavasti kapeamman tarkastelukulman tilanteeseen. Haasteena on, että muuttujien lisääntyessä tulkinnanvara laajenee.<sup>45</sup> Perinteinen käsitys rationaalisesta päätöksentekijästä olettaa päätösten motiiviksi hyödyn maksimoimisen. Normatiivisessa rationalismissa yhteisön ja henkilön normit, kulttuurit ja lait vaikuttavat vaihtoehtojen muodostumiseen. Kommunikatiivinen rationalismi taas alleviivaa tapaa miten valinnat toimivat viestinä muille. Kommunikatiivinen rationalismi voi olla päätöksenteossa merkitykselli-

---

<sup>41</sup> Sivonen 2013, 129.

<sup>42</sup> Toimijoiden välinen luottamus sekä suhdeverkostot vaikuttavat monesti toimintaympäristöymmärryksen yhdenmukaisuuteen ja tiedon käytön motivaatioon. Juntunen 2010, 229–230.

<sup>43</sup> Russell, Starr & Kinsella 2006, 15–16.

<sup>44</sup> Vuosien toiminta osana tiedusteluyhteisöä tuo toisenlaisen näkemyksen ja suhtautumisen ennakkovaroitusilmoitukseen, kuin esimerkiksi ura diplomaattisella kentällä, puhumattakaan sosiaalisella alalla työskentely. Sama, 17.

<sup>45</sup> Esimerkiksi Venäjän presidentti Putinin puheet 2000 –luvun puolessa välissä, joissa korostettiin Venäjän halua ja kykyä turvata venäläisten etuja rajojensa ulkopuolella, helposti tulkittiin sapelinkalisteluksi ja kansakunnan voimaannuttamiseksi. Kuitenkin asevoimien käyttö Georgiassa 2008 ja Ukrainassa 2014–2015 osoittaa Venäjän toimineen rationaalisesti, hän puhui ja toimi virallisen politiikan mukaisesti. Venäjän sotilasdoktriini 2010; Venäjän ulkopoliitiikan linjaus 2013.



nen katsantokanta, koska ennakkovaroituksen päätöksenteko ja toimenpiteet viestivät sekä omille että vastapuolelle.<sup>46</sup>

Osa tutkijoista kritisoi näkemystä päätöksenteon rationaalisuudesta.<sup>47</sup> Kritiikki kohdistuu erityisesti päätöksentekijätasolle, jossa toimivilla on hyvin toisistaan poikkeavia näkökantoja ongelmiin, riippuen identiteettistä tai organisaatiosta jota hän edustaa. Juuri vajavaisesti rationaalinen päätöksenteko liittyy usein systemaattiseen taipumukseen toimia ennustettavalla tavalla. Mitä pienempi ja pitkäaikaisemmin seurattava päätöksentekijöiden joukko on, sitä paremmin käytös on ennustettavissa. Erityisesti autoritääristen valtioiden johtajat tuottavat havainnoitavia tunteisiin, tottumuksiin, tapoihin tai pakkomielteisiin liittyviä taipumuksia.<sup>48</sup>

Realistisen näkökulman kritiikki suuntaa tutkimuksen näkökulman konstruktiviseksi.<sup>49</sup> Konstruktivistisen näkemyksen mukaan turvallisuus on sosiaalisesti rakennettu kokonaisuus. Konstruktivismi terminä viittaa merkityksien rakentumistapaan poliittisissa organisaatioissa ja käyttäytymisessä muiden kanssa. Yksilöinä ja yhteisöinä annamme asioille merkityksiä.<sup>50</sup>

Tutkimuksessa konstruktiiivisella lähestymistavalla pyritään avaamaan rakenteita ja toimintatapoja ennakkovaroitukseen liittyvän päätöksenteon alalla.<sup>51</sup> Toimijoiden identiteetillä ja uhkakuvilla on merkittävää vaikutusta ennakkovaroituksen prosessin eri vaiheissa.<sup>52</sup> Koko ennakkovaroitusprosessi voidaan nähdä rakennettuna (konstruoituna) kokonaisuutena.<sup>53</sup> Ennakkoitava kriisi on yhteiskunnallinen ilmiö, jota lähestytään kunkin päätöksentekijän lähtökohdista ja tietynlaisin ennakko-oletuksin.<sup>54</sup>

Tutkimuksessa jäljitetään toimintatapoja luovia sosiaalisia ja historiallisia prosesseja hermeneuttisen metodologian avulla. Tutkimuksella pyritään selvittämään toiminnan taustalla

<sup>46</sup> Sipilä 2014; Habermas 1971, 133–134.

<sup>47</sup> Sivonen mainitsee artikkelissaan Robert Jervisin, jonka kirja *Misperception in International Politics* ja Allison & Zelikowin, joiden kirja *Essence of Decision* ovat tutkimuksen primäärilähteitä. Sivonen 2013, 130.

<sup>48</sup> Sama.

<sup>49</sup> Tutkimuksessa on jälkistrukturaalisia piirteitä, kun painotetaan yksilön vaikutusta todellisuuden käsitteeseen, mutta ontologisesti tutkimuksessa painottuu yhteisöllisyys, päätöksenteko ryhmässä ja organisaatioiden vaikutavuus. Samalla todellisuuden universaalisuus haastetaan, jolloin konstruktiiivinen orientaatio on relevantti. Koivula 2013, 108.

<sup>50</sup> Perheentupa 2013, 91.

<sup>51</sup> Erona sosiaaliseen konstruktivismiin, jossa vain ihmisten välinen vuorovaikutus luo merkityksiä. Yksi tunnistettuja olettamuksia tutkijana on organisaatioiden vahva merkitys todellisuuden arvottajana.

<sup>52</sup> Ideoiden ja reaalisen maailman välinen vuorovaikutus muodostaa osan haasteiden perusteista. Sama, 92.

<sup>53</sup> Se perustuu olettamukseen, että järjestelmän avulla voidaan tulkita vastustajan diskurssia ja toimia, ja verrata niitä siihen mikä on valittu turvalliseksi ja mikä ei. Tärkeää on, että prosessien eri vaiheissa kamppailu merkityksistä vaikuttaa toiminnan perusteisiin.

<sup>54</sup> Sipilä 2013, 72.

vaikuttavia tekijöitä ja perusteita. Tavoitteena on löytää konstruktiivisen teorian oletamat toimijoiden väliset kytkennät.<sup>55</sup> Tuloksena on tapahtumaketjujen ymmärtäminen.

Hermeneuttinen lähestymistapa yhdistettynä konstruktiivisella teorialla yrittää ymmärtää tekstin merkitystä kirjoittajan tarkoituksen ja lukijan ymmärryksen välistä. Hermeneuttisessa kehässä ennako-oletukset tarkentuvat joutuessaan kosketuksiin tekstin kanssa. Analyysi on suhteellinen lukijaan ja lukijan ymmärrykseen. Näkökulmalla on yhteneväisyyksiä sosiaaliseen konstruktivismiin, vaikka sosiaalisen konstruktivismin ideana on todellisuuden muodostuminen kullakin toimijalla. Ryhmän tai organisaation todellisuus ohjaa toimijoita identiteetin kautta. Konstruktiivinen teoria on taipuvainen sosiaalisesti muotoutuvaan todellisuuteen, jolloin ryhmä muodostaa erilaisista lähtökohdistaan yhteisen todellisuuden.<sup>56</sup>

Vaikka näkökulma on tutkijan puolesta suomalainen ja lähdeaineiston osalta suomalais-amerikkalainen, on samankaltaisuuksia laajemmaltikin. Esimerkiksi pohjoismaisten valtioiden päätöksenteko noudattelee ainakin osin samoja suuntalinjoja. Kolme päätöksentekoon vaikuttavaa tekijää, jotka ohjaavat pohjoismaita yhtenäiseen päätöksentekokulttuuriin, ovat yhtenäinen strateginen kulttuuri, yhteiset käytännöt ja yhtenevät instituutiot, erityisesti toimeenpanevien elinten osalta.<sup>57</sup> Yhteisillä tarkoitetaan samankaltaisia ja samansuuntaisesti toimivia instituutioita, kuten kansanedustuslaitos tai poliisi. Myös pohjoismaisten instituutioiden yhteensopivuus länsimaisten toimijoiden kanssa on ollut pitkään toiminnan lähtökohtana. Samankaltaisuudet parantavat tutkimuksessa saavutetun ymmärryksen ja suositusten yleistettävyyttä.

## 1.6 Keskeisiä käsitteitä

### TIEDUSTELU

Termi ”tiedustelu” on tutkimuksen viitekehyksen kannalta keskeinen. Historiallisesta näkökulmasta tiedustelu on ollut osana sodankäynnin teoriaa.<sup>58</sup> Suomen kielessä sana tiedustelu määritellään vieraita valtioita koskevien sotilaallisten, taloudellisten, poliittisten yms. tärkeiden tietojen hankkimiseksi (salaa).<sup>59</sup> Termissä on siis valtiollinen toimija ja toiminta on hyväksyttyä. Vakoilu terminä taas alistuu tiedustelun alle yhdeksi työvälineeksi.

<sup>55</sup> Lappalainen 2011, 33.

<sup>56</sup> Mayring 2015, 366; Mahoney 2003.

<sup>57</sup> Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan historialliset kulttuuriyhteydet johtuvat samanlaisista sotilasstrategiaan vaikuttavista tekijöissä. Archer 2010, 5; Jeppsson 2005, 140.

<sup>58</sup> Scott & Jackson 2004, 167.

<sup>59</sup> Suuri Suomen sanakirja määrittelee termin tiedustelu 1. tiedusteleminen, vakoilu, urkkiminen, kun taas verbi tiedustella on ”hankkia tietoa vihollisesta”. Kielitoimiston sanakirja 2012.

Länsimaissa tiedustelu-termiä on määritelty monissa teoksissa, mutta yhteistä monelle on, että tiedustelua tekee lakiin perustuen valtiollinen instituutio.<sup>60</sup> Michael Warner on teemoittanut englanninkielisen termin ”intelligence” määritelmiä artikkelissaaan, jossa R.A. Random määrittelee termin: ”*Intelligence in the official secret collection and processing of information on foreign countries to aid in formulating and implementing foreign policy and the conduct of covert activities aboard to facilitate the implementation foreign policy.*”<sup>61</sup> Vapaasti suomennettuna: ”valtion salainen tiedonhankinta ja analysointi ulkopoliitiikan tueksi ja ulkomailla tapahtuvat salaiset toimenpiteet ulkopoliitiikan toimeenpanoksi.” Olennaista ovat toiminta ja tuote.

Yhteistä eri määritelmille on salainen valtiollinen toiminta ulkovaltojen ymmärtämiseksi tai niihin vaikuttamiseksi. Ero diplomatiaan on toiminnan salaisuus. Artikkelissa tiivistetään määritelmä: ”*Intelligence is secret, state activity to understand or influence foreign entities*”<sup>62</sup> Nato määrittelee termin tiedustelu tuotteena.<sup>63</sup> Venäjällä tiedustelulle on termi ”РАЗВЕДКА”, joka vastaa länsimaissa käytettyä termiä ”intelligence”.<sup>64</sup> Venäläinen tiedustelu on valtion salaista tiedonhankintaa, mutta sisältää myös aktiivisia toimia, kuten englanninkielinen termi.

Vakoilu taas on tiedonhankintaa laittomin keinoin, eikä lähtökohtaisesti kuulu tiedustelujärjestelmän toimintaan. Tiedustelu on valtion lakiin perustuvaa tiedonhankinta ja eikä valtion organisaatio voi rikkoa lakeja. Historiassa on kuitenkin runsaasti tapauksia laittomien keinojen, kuten vakoilun, käytöstä eri maiden tiedustelujärjestöissä, joten voi olettaa, että monesti päämäärä pyhittää keinot. Samaan kategoriaan ääriesimerkkinä kuuluvat ulkopuolisten toimintaan vaikuttaminen kineettisesti, kuten terroristijohtajan eliminointi.

Tiedustelua toteuttavasta hallinnonalasta käytetään tutkimuksessa nimitystä tiedustelujärjestelmä.<sup>65</sup> Tiedustelujärjestelmä tuottaa erilaisia tiedustelutuotteita käyttäjien tueksi. Tiedustelun tilannekuva (*current intelligence*) tukee toimintaympäristötietoisuutta. Tiedusteluarvioilla (*estimative intelligence*) tarkastellaan tilannekehitystä. Ennakkovaroituksilla (*warning intelligence*) esitetään uhkien muutoksia.<sup>66</sup> Tukitietoja (*basic intelligence*) ovat esimerkiksi paikka-

<sup>60</sup> Johnson 2011, 113–115.

<sup>61</sup> Warner 2009a, 8.

<sup>62</sup> Tiedustelu on valtion salaista toimintaa ulkomaisen toimijan ymmärtämiseksi tai tähän vaikuttamiseksi. Sama, 9.

<sup>63</sup> ”Tiedustelu on tuote, joka ohjatun tiedonkeräämisen ja prosessoinnin tuloksena tunnistaa uhkia ja tarjoaa mahdollisuuksia päätöksentekijöille.” AEDP-2 2005, A-47.

<sup>64</sup> Pukkila 2014.

<sup>65</sup> Suomessa tehtävää hoitaa sotilastiedustelu. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 21.

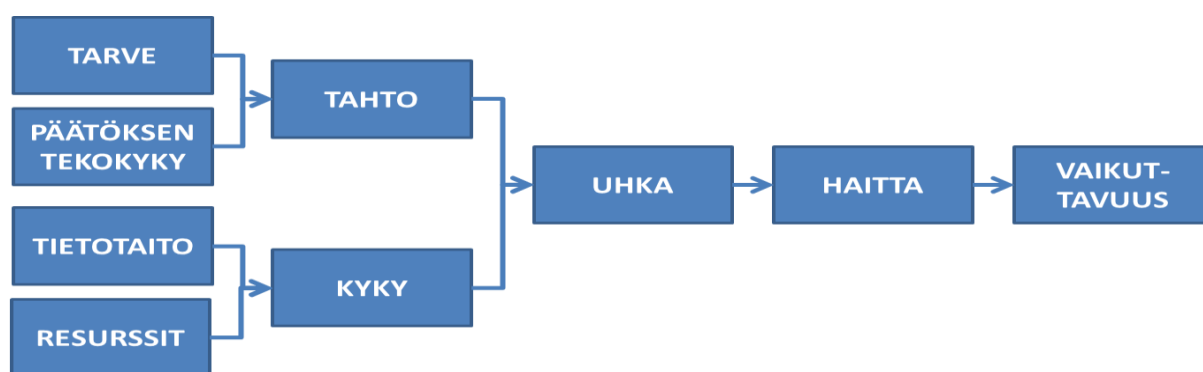
<sup>66</sup> Hedley 2009, 213.

ja olosuhdetiedot. Tuotteita voidaan jakaa myös aikaraamin mukaan. Valvontaa on jatkuva toiminnan seuraaminen, tiedustelua on ajan kanssa analysoitu tieto.<sup>67</sup> Tiedustelutuotteita voidaan jakaa myös esimerkiksi kohteen tai tason mukaan.<sup>68</sup>

Suomessa ennakkovaroitus on yksi sotilastiedustelun tehtävistä.<sup>69</sup> Tiedustelujärjestelmä on siis väline ennakkovaroituksen luomiseksi. Tutkimuksessa tiedustelulla käsitetään valtion johtaman organisaation toimintaa, joka käsittelee tietoa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvistä asioista.<sup>70</sup> Länsimaissa tiedustelutermin kuuluvaa vaikuttamista, eli tavoitteiden ajamista ulkomailla, ei tutkimuksessa käsitellä.

## UHKA

Uhka on oletus vaarasta. Valtio tai toimija, joka toiminnallaan ja kyvyillään vaarantaa toisen valtion haluja tai tarpeita. Turvallisuuspoliittisessa käsittelyssä uhka on yksi keskeinen termi. Uhkaelementtikaaviota voidaan käyttää konfliktien ennaltaehkäisyyn ja torjunnan menetelmien arviointiin.<sup>71</sup> Perinteisesti uhka on jaettu toimijan kykyyn ja tahtoon toimia. Uhkan tarkastelu lineaarisena funktiona on rationaalinen tapa käsitellä uhkaa ja sellaisenaan haastava, koska konstitutionaaliset näkökulmat haastavat lineaarisuuden. Kuitenkin tutkimuksessa uhkaa ei käsitellä sen osatekijöiden summina, vaan mallia käytetään luokittelun tukena, poimimaan aineistosta elementteihin kohdistuvia haasteita. Tekijöitä pilkotaan yksityiskohtaisemmin tarkasteltaessa uhkaa ennakkovaroituksen näkökulmasta kuvassa 3.



Kuva 3. Uhkaelementtikaavio

<sup>67</sup> Mönkkönen 2014; Grabo 2010, 3.

<sup>68</sup> Bozeman jakaa tiedustelua esimerkiksi political intelligence ja strategic intelligence, tiedusteltavan kohteen mukaan. Toisaalla tactical intelligence kertoo tiedustelusta taktisella tasolla. Bozeman 1992, 2.

<sup>69</sup> ”ennakkovaroitus lähialueellamme olevien ulkovaltojen asevoimien toiminnan ja suorituskyvyn mahdollisesta muuttumisesta välittömäksi sotilaalliseksi uhaksi maamme vastaan.” Peltinen 2013, 6.1.

<sup>70</sup> Organisaatio sisältää tiedustelun toteuttavan henkilöstön, mutta myös materiaalin ja käyttöperiaatteet. Kokonaisuudesta käytetään termiä tiedustelujärjestelmä, joka voi sisältää useita toimijoita ja osapuolia, riippuen tehtävistä ja resursseista.

<sup>71</sup> Suomalainen 2013, 23.

Tarkasteltaessa kaaviota strategisesta näkökulmasta keskeisiä tekijöitä ovat vastustajan tahto, kyky, haitta ja vaikuttavuus.<sup>72</sup> Uhkaan otetaan kantaa, koska sen realisoituessa siitä koituu haittaa, jota arvioidaan vaikuttavuuden perusteella. Uhkan elementeistä kyky kehittyy hitaasti ja on pääosin suoraan seurattavissa ja tilastoitavissa. Tahto on toisaalta erittäin pitkän ajan kehityksen tulos, mutta tarve toimenpiteisiin voi kehittyä erittäin nopeasti.

Tarve on poliittinen, historiallinen, taloudellinen tai sotilaallinen tarve toteuttaa vastustajalle jotain, josta tämä katsoo koituvan itselleen haittaa. Tarve voi olla ajallinen tai paikallinen. Tarve muuttuu kahdenvälisestä vuorovaikutuksesta, mutta siihen vaikuttavat myös muut valtiot ja kansainväliset tapahtumat sekä sisäpolitiikka. Vastustajan tarve ei välttämättä ole suoraan vahingollinen, mutta toimien haitat voivat aiheuttaa epäsuoria vaikutuksia, jotka on huomioitava. Tarpeeseen vaikutetaan lähinnä poliittisin keinoin, mutta omat toimet, erityisesti kyvyn osalta voivat lisätä tarvetta toimenpiteisiin.

Päätöksentekokyky on poliittisen ja sotilaallisen johdon kyky tehdä ja toimeenpanna vastustajalle haitallisia toimia. Päätöksentekokyky koostuu poliittisen järjestelmän vakaudesta ja päätöksentekokyvyn nopeudesta ja laadusta sekä sotilaallisen järjestelmän kyvystä toimeenpanna poliittisia päätöksiä. Poliittisten ja sotilaallisten toimijoiden halu ja motivaatio ovat osa päätöksentekokykyä.

Tietotaito on joukkojen tai voiman kykyä suoriutua niille annettavista tehtävistä vastustajaa vastaan. Tietotaito on osaltaan henkilöstön toimintakykyä, koulutustasoa ja kykyä sekä oikeuksia<sup>73</sup> käyttää resurssejaan haluttuun vaikutukseen. Tietotaitona voi seurata esimerkiksi hävittäjälentäjien koulutustasoa, mutta vastaavasti se voi olla kyky tietoverkko-operaatioihin tai kyky toiminnan salaamiseen.

Resurssit ovat välineitä toteuttaa toimia. Resursseja ovat niin sotilasmateriaali ja koulutetut joukot, kuin soluttautuneet toimijat ja omistukset vastustajan alueella. Resurssi voi olla myös poliittinen tai taloudellinen vaikutusvalta. Resurssit ja tietotaito yhdessä muodostavat kyvyn, jonka potentiaalin seuraaminen on ennakkovaroituksen avaintoimintoja.<sup>74</sup>

Strategian tutkimuksen perusteella uhkan aliarvioiminen on yksi avainsyitä sotien syntymiseen.<sup>75</sup> Ennakkovaroituksen suhteen uhka on kriittinen termi, koska ennakkovaroituksessa on

<sup>72</sup> Mandel 2009, 196.

<sup>73</sup> Lakien antamat oikeudet ja velvoitteet rajaavat ja ohjaavat resurssien käyttöä.

<sup>74</sup> Valmistautuminen perustuu suurelta osaltaan vastustajien kykyihin, koska tahto on vaikeammin hallittava muuttuja.

<sup>75</sup> Garnet 2010, 31.

oletuksena uhkan toteutumisen todennäköisyyden muutos, jota vastaan suunnitellaan toimenpiteitä. Tavoitteena on joko uhkaan vastaaminen tai uhkan toteutumisen todennäköisyyden pienentäminen.<sup>76</sup> Vaikka uhka on konstruktiiivisesti ajateltuna rakennettu ja arvotettu, ennakkovaroituksen toimenpiteet tulee perustella kulloiseenkin uhkakuvaan liittyväksi. Tutkimuksessa uhkaksi käsitetään potentiaalinen toimija tai toiminta, joka voi vaikuttaa negatiivisesti valtion turvallisuuteen. Uhkaa seurataan valittujen indikaattoreiden perusteella.

## INDIKAATIO JA INDIKAATTORI

Tiedustelulle indikaatio on keskeinen termi. Indikaatiot ovat tutkittavia tai seurattavia ilmiöitä. Indikaatiot voivat olla positiivisia, negatiivisia tai epävarmoja. Periaatteessa indikaatio voi olla lähes mikä tahansa tapahtuma tai muutos. Tarkemmin se voi olla varmennettu fakta; puhje, viesti, jonkin puuttuminen, liikekannallepano, diplomaattinen lausunto, tai muu sadoista vaihtoehtoista. Tärkeintä on, että se lisää tietoutta vastustajan todennäköiseen toimintaan. Monista mahdollisista indikaatioista valitaan merkityksellisiä indikaattoreiksi ennakkovaroituksen perustaksi. Indikaattori valitaan pitkän aikavälin historiallisen tuntemuksen tai tunnistetun toimintatavan perusteella.<sup>77</sup>

Indikaattorit valitaan uhkan elementtien analysoinnin perusteella. Indikaattori on tunnettu tai teoreettinen indikaatio vastustajan tarvitsemasta tai mahdollisesta toiminnasta valmistautessaan vihamielisiin toimenpiteisiin. Indikaattori on siis oletus toiminnasta ja indikaatio on oikea tapahtuma.<sup>78</sup> Indikaattoreiden tarkoituksena on toimia ilmaisimina. Indikaatioiden jälkeen analysaattorit kiinnittävät tarkemmin huomiota tapahtumiin indikaatioiden ympärillä. Hyvin valitut indikaattorit tehostavat tiedonhankintaa ja valvontajärjestelmien resursointia merkittävästi.<sup>79</sup> Seuraavassa luvussa käsitellään indikaatioiden käsittelyä ja indikaattoreiden valintaa tiedustelujärjestelmässä.

---

<sup>76</sup> Perheentupa 2013, 97.

<sup>77</sup> Grabo 2010, 60.

<sup>78</sup> Sama, 10.

<sup>79</sup> Hulnick 1987, 139.

## 2 ENNAKKOVAROITUKSEN HAASTEET

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa määritellään ennakkovaroitus ja kuvataan sen muodostuminen tiedustelujärjestelmässä. Luvussa määritellään ennakkovaroitus yhtenä tiedustelutuotteista. Valitusta aineistosta etsitään haasteita, jotka luokitellaan tiedustelun prosessin vaiheisiin. Luokitelluista haasteista etsitään analysoitaviksi teemoja päätöksenteon vaikuttimiksi. Tavoitteena on löytää runsaan aineiston teemoista tyypilliset haasteet ennakkovaroituksen laadinnalle.

### 2.1 Ennakkovaroituksen käsite

Suomessa termi ennakkovaroitus on käytössä ainakin tutkittaessa ulko- ja turvallisuuspoliittisia uhkia. *”Puolustusjärjestelmän valmiutta säädellään turvallisuusympäristön tilannekehityksen mukaisesti. Tämä edellyttää hyvää ennakkovaroituskykyä, ajantasaista tilannekuvaa, jatkuvaa johtamisvalmiutta sekä suorituskkykyisiä joukkoja.”*<sup>80</sup> Kyky antaa ennakkovaroitus on siis valtion puolustusjärjestelmätason toimintaa, jolla mahdollistetaan reagointi turvallisuusympäristöön.<sup>81</sup> Suomen kielen etymologinen selitys yhdyssanalle ”ennakkovaroitus” voi olla: *”Ennakolta olemassa oleva tiedotus jostakin uhkana olevasta.”*<sup>82</sup> Ennakkovaroitus-termiä käytetään myös lääketieteellisessä ja taloudellisessa yhteydessä. Esimerkiksi Euroopan unionilla on ennakkovaroitusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa jäsenmaiden parlamenteille aikaa valmistautua komission tekemiin lakeihin, joita jäsenmaiden tulee myös käsitellä.<sup>83</sup>

Ennakkovaroitus voidaan jakaa esimerkiksi laajuuden mukaisesti kahteen kategoriaan: Strateginen ja taktinen. Jakoon vaikuttavat vaaditut toimenpiteet, vaikutusten laajuus ja aika. Englanninkielisessä aineistossa käytetään termejä *”warning intelligence”* tai *”indications intelligence”* ja tutkittavina asioina *”strategic warning”* ja *”tactical warning”*. Termit ovat yhdysvaltalaisten toimijoiden ja tutkijoiden määrittelemiä.

<sup>80</sup> Ennakkovaroitus tarvitaan, jotta poliittisella päätöksenteolla kyetään mahdollistamaan riittävät toimivaltuudet ja valmistelut puolustusjärjestelmän käytölle. Haasteen ennakkovaroituksen antamiselle muodostaa se, että vastustaja pyrkii tavoitteiden saavuttamiseen voimankäytön yllätyksellisyydellä ja mahdollisesti rajattujen ydinalueiden nopealla valtaamisella. Tällainen sodankäynnin luonteen muuttuminen lyhentää puolustajan ennakkovaroituksen antamiseen ja valmiuden kohottamiseen käytettävissä olevaa aikaa. Valtioneuvoston selonteko 2009, 79; Mosoiu 2013, 680.

<sup>81</sup> Selonteko sitoo epäsuorasti myös ennakkovaroituksen puolustusjärjestelmän alaiseksi kyvyksi, jolloin sen ensisijainen tarkastelukohde on sotilaallinen.

<sup>82</sup> Suomen kielessä termi ennakkovaroitus on yhdyssana, jonka ensimmäisenä osana ennakko tarkoittaa ”ennakolta olemassa olevaa”. Yhdyssanan toinen osa ”varoitusta” tarkoittaa tiedotusta jostakin uhkana olevasta tai seikkaa joka varoittaa jostakin. Termi ei siis sinänsä kerro mitään muuta kuin, että tulossa on jotain, josta pitää varoittaa. Termi pitää sisällään sekä etukäteen arvioimisen, että asiasta tiedottamisen jollekulle muulle uhkasta. Toivonen Y.H. 1955; Kielitoimiston sanakirja 2012; Nykysuomen sanakirja 2002.

<sup>83</sup> Daukšienė 2012, 42.

Taktinen ennakkovaroitus keskittyy seuraamaan rajoitettuja tai lähiajan uhkia. Sen tavoitteena on kertoa milloin, missä ja miten USA:n intressien kimppuun ollaan käymässä. Taktisen ennakkovaroituksen materiaali hankitaan pääosin teknisillä välineillä<sup>84</sup> tai tiedonantajien toimesta, kun taas strategisen ennakkovaroituksen pääasiallinen hankintamenetelmä on kokonaisvaltainen toimintaympäristöanalyysi.

2000-luku on mullistanut ennakkovaroituksen käsitteen. Kansainvälisen terrorismiuhka ja sen aiheuttamat toimenpiteet vaikuttavat koko tiedusteluyhteisöön. Terrorismin uhka on lisännyt taktisen ennakkovaroituksen merkitystä tiedusteluprosessin lisäksi päätöksenteossa, erityisesti päätöksentekijöitä herättävänä tekijänä.<sup>85</sup> Taktinen ennakkovaroitus ei yleensä ole valtiollinen suure vaan ennemminkin operatiivinen. Taktisesta ennakkovaroituksesta puhutaan myös lyhytaikaisesta tiedonhankinnasta, kuten terroristien joukkoon soluttautuneiden tiedonantajien tuottamasta konkreettisesta tiedosta vastustajan toiminnasta. Toisaalta taktinen ennakkovaroitus tukee strategisen ennakkovaroituksen antamista toimittamalla konkreettisia uhkia vastustajan toimista.<sup>86</sup>

Ennakkovaroituksen historian alkutaipaleella tiedustelujärjestelmän tehtävänä oli estää valtion yllättäminen sotilaallisella hyökkäyksellä. Tiedustelujärjestelmät keskittyvät seuraamaan valtioiden sotilaallisen voiman toimintaa ja kehittymistä sekä poliittisen tahdon kehittymistä. Ennen Ukrainan kriisiä länsimaissa tiedustelujärjestelmälle oli kuitenkin annettu entistä laajalaisempia tehtäviä.<sup>87</sup> Esimerkiksi talouden ilmiöiden tutkimista on lisätty tiedustelun tehtäviin. Iso-Britannian parlamentin laatimassa turvallisuuskatsauksessa kritisoitiin turvallisuusstrategiaa taloudellisten uhkien laiminlyömisestä.<sup>88</sup> Vastaavasti taloudellisten toimien ja vaurauden edistämisen vaikutuksia turvallisuuspoliittisten tai sotilaallisten tavoitteiden saavutta-

<sup>84</sup> Esimerkki taktisesta ennakkovaroitusjärjestelmästä on Israelin ohjuspuolustus. Se havaitsee ja varoittaa ammutuista raketeista sekunti- tai minuuttiluokassa. Davis 2009, 173; Grabo 2010, 9–10.

<sup>85</sup> Dahl 2013, 105–107.

<sup>86</sup> Sama, 169.

<sup>87</sup> ”Laaja turvallisuuskäsite, uusi länsimainen tapa käsitellä turvallisuutta. Sotilaallisten uhkakuvien haalistuminen ennen Ukrainan kriisiä on antanut tilaa ei-sotilaallisten uhkien poliittisen painoarvon kasvattamiseksi. Turvallisuusympäristö, uhkakuvat ja sitä kautta hallintakeinot kuvataan uudessa selonteossa entisestään monimutkaisemmaksi.” Ukrainan kriisillä tässä he tarkoittavat oranssia vallankumousta. Tiedusteluresursseja oli kohdennettu sotilaallisten uhkien lisäksi esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tai rajaturvallisuuden tutkimiseen.

Limnell & Raitasalo 2009, 2.

<sup>88</sup> Taloudellisten kriisien aiheuttamien riskien mahdollisia uhkia Brittien turvallisuudelle ei ollut aiemmin huomioitu riittävästi. Rifkind 2011, 41.



misessa on vähätelty.<sup>89</sup> Tiedustelun voimavarojen siirtäminen takaisin sotilaallisten tekijöiden analysointiin on yksi mahdollinen vaikutus Venäjän toimista Ukrainassa.

Strategisella tasolla määritetään uhkatason tai menetelmien muutoksia, jotka voivat uhata valtion etuja. Tutkimuksessa strategisella ennakkovaroituksella tarkoitetaan arviota toiminnasta, joka voi johtaa valtiolliseen konfliktiin tai tapahtumasta, jolla on kansallisia vaikutuksia. Tiedustelujärjestelmän tarkoituksena on toimia kansallisena varoitusjärjestelmänä.<sup>90</sup> Voidaan siis puhua tiedustelujärjestelmän sisällä toimivasta ennakkovaroitusjärjestelmästä. Ennakkovaroitusjärjestelmä on prosessi, jonka mukaan tiedustelujärjestelmä toimii indikaatioiden osoittaessa muutosta uhkassa. Tavoitteena on antaa perusteita ja aikaa varautumiselle. Strateginen ennakkovaroitus tulee antaa riittävän aikaisin ja riittävän uskottavasti, jotta on tarpeeksi aikaa ja perusteita päätöksille sekä toimenpiteille.<sup>91</sup>

Tiedustelun tuotteena, strategista ennakkovaroitusta on laadittu varsinaisesti toisen maailmansodan jälkeen. Historiassa on lukuisia tapauksia, jossa ennakkotieto vihollisen hyökkäyksestä on saatu etukäteen tai se on arvattu. Kuitenkaan systemaattista valtiollista toimijaa ennakkovaroituksen saamiseksi ei ole ollut.<sup>92</sup> Ensimmäiset varsinaiset ennakkovaroitusjärjestelyt liittyivät kylmään sotaan. Eri tiedustelulaitosten osajia koottiin yhteen säännöllisesti etsimään tuotteistaan indikaatioita vastustajan toiminnasta.<sup>93</sup> Kylmän sodan päättymisen jälkeen tiedustelujärjestelmien tehtäviä on ennakkovaroituksen osalta laajennettu. Tiedusteluorganisaation yksi tehtävä voi olla ennakkovaroitus, johon osa sen resursseista käytetään poliittisen ja organisaatiollisen ohjauksen mukaisesti. Tutkimuksessa ennakkovaroitusjärjestelmänä pidetään valtiollista tiedusteluorganisaatiota, prosessia tai tuotosta, jolla ennakkovaroitus hankitaan, laaditaan ja jaetaan. Käsittely mahdollistaa ennakkovaroituksen laatimisen käsittelyn yleisellä tasolla, sitomatta tutkimusta mihinkään tiettyyn organisaatioon tai valtioon.

Kaikkia tiedustelun osa-alueita käytetään ennakkovaroituksien laatimiseen. Silti ennakkovaroitusta tekevät tai paremminkin indikaattoreita seuraavat tiedustelijat ovat hieman erillään

<sup>89</sup> Erityisesti päällekkäiset hallinnonkehittämishankkeet rapauttavat toistensa tehoa ja heikentävät organisaation kykyä toimia. Suurimpia haasteita järjestelmille ovat uhat joita ei osata ennakoida. Cormack 2014, 100; Juntunen, 2010, 228; Hanén, 2010, 33.

<sup>90</sup> Tietoyhteiskunnassa päätöksentekijöille tulee irtotietoja tapahtumista, jotka saattavat vaikuttaa turvallisuuteen. Osaltaan ennakkovaroitusjärjestelmän tehtävänä on myös kertoa päätöksentekijöille, heidän havaitsemista tapahtumista, jotka eivät vielä aiheuta toimenpiteitä. Hulnick 1987, 139.

<sup>91</sup> Davis 2009, 174.

<sup>92</sup> Diplomaateilla ja lähettiläillä on ollut rooli valtioiden välisten suhteiden tulkitsijoina ja kotimaidensa varoittajina, mutta kyse lienee ollut yksittäistoimijoista enemmän kuin tiedustelujärjestelmästä.

<sup>93</sup> Grabo 2010, 2–5.

muusta tiedusteluyhteisöstä. Ennakkovaroitus ei kuitenkaan ole fakta. Ennakkovaroitus on analyysi, jonka tuloksena on oletuksia, hypoteeseja ja suosituksia.<sup>94</sup>

Ennakkovaroituksella käsitellään uhkan muutosta ja sen kahta komponenttia, kykyä ja tahtoa. Avainasemassa on seurata ja analysoida muutoksia mahdollisen vihollisen politiikassa tai valmistautumisessa sotaan. Tähtinen on tutkimuksessaan Georgian sodasta (2008) tunnistanut esimerkkejä ennakkovaroituksista tai niihin liittyvistä aikamääreistä.<sup>95</sup> Toiminta pohjautuu ennako-oletuksiin ja uhka-arvioihin. Mikä on riittävä tilannekehitys tai ennakkovaroitus, jotta puolustusvalmistelut käynnistetään ja valtion voimavarat kohdennetaan kokonaisuun puolustuksen käyttöön?<sup>96</sup>

Esimerkiksi ennen vuoden 2001 ”9/11”-terroritekoja ennakkovaroitus annettiin, vastaanotettiin, osin uskottiin, mutta esitettyjä toimenpiteitä ei toteutettu. Kyseisiä ennakkovaroituksia on kutsuttu ”mukavuusalueen ulkopuoliseksi”. Esitetyt toimenpiteet eivät osuneet yhteen hallinnon ylimmän johdon omien intressien kanssa, jolloin ne hautautuivat muiden hallinnollisten toimenpiteiden taakse.<sup>97</sup>

Ennakkovaroitus voidaan siis mieltää varoitukseksi minkä tahansa valtiollisen intressin vaarantumisesta. Tutkimuksessa keskitytään strategiseen sotilaalliseen ennakkovaroitukseen. Ennakkovaroitusjärjestelmän tehtävänä on seurata vastustajan sodankäyntipotentiaalia ja kertoa sen muutoksista ennen kriisiä tai sen aikana. Ennakkovaroituksen yhteyteen liitetään arvio siitä miten ja milloin vastustaja aikoo todennäköisesti toimia.<sup>98</sup> Ennakkovaroituksen tehtävänä ei siis lähtökohtaisesti ole toimittaa yksittäinen raportti tai ”*veret seisauttava julistus*”, vaan se on jatkuva prosessi, joka seuraa jatkuvasti mahdollisia vihollisia ja raportoi säännöllisesti päätöksentekijöille.<sup>99</sup> Ennakkovaroituksella pyritään pienentämään yllätyksen aiheuttamaa vahinkoa tai tilapäistä voimasuhteiden laskua.

<sup>94</sup> Kolmas tutkittava tekijä on omien toimenpiteiden vaikutus vastustajaan, mutta pääosassa lähteistä vaikutukset ovat tiedustelusyklin seuraavassa kierroksessa esiin tulevia muutoksia. Grabo 2010, 14; Mandel 1987, 79.

<sup>95</sup> Venäläiset olivat keskittäneet voimaa alueelle runsaasti ja on arvioitu, että päätös operaatiosta olisi tehty ainakin kolme kuukautta ennen sotaa (operatiivinen ennakkovaroitus), jolloin joukoille jäi aikaa harjoitella. Georgian aloittamasta hyökkäyksestä on ilmeisesti ollut tiedustelutietoa (taktinen ennakkovaroitus), koska vastatoimet alkoivat puolessa tunnissa. Myös georgialaisilla on ollut tietoa venäläisten keskityksistä, mutta usko tahtoon on puuttunut, kuten pääministerin lausunto osoittaa. Tähtinen 2013, 61–64.

<sup>96</sup> ”*Friendly Western nations all told us that it is impossible that in the twenty-first century Russia might initiate a direct intervention. We could have built fortified defence positions, dug-outs and bunkers from Gori to Tbilisi and from Abkhazia to Kutaisi, but this could have led to panic [of the civilian population]. Therefore nothing was built.*” Tässä Georgian puolustusministerin lausunnossa ilmentyy puolustavan osapuolen keskeinen ongelma-kohta. Sama, 109.

<sup>97</sup> Davis 2009, 177.

<sup>98</sup> Grabo 2010, 4.

<sup>99</sup> Sama, 3–4.

## 2.2 Tiedusteluprosessi

Tiedustelujärjestelmä hankkii aineistoa halutuista kohteista ja analysoi siitä tiedustelutuotteen. Ennakkovaroitus on yksi tiedustelutuote. Tutkimusta varten aineistosta haetaan ennakkovaroitukseen liittyviä tekijöitä osana tiedustelujärjestelmän toimintaa. Jotta aineistosta koottavat ennakkovaroituksen haasteet olisivat teemoittain jatkokäsiteltävissä, tähän tutkimukseen on valittu prosessi, jonka mukaisesti aineistosta nousevat ilmiöt luokitellaan. Valittu prosessi kuvaa yksinkertaista toiminnan vaiheittaisuutta.<sup>100</sup> Tiedusteluprosessi kuvaa tuotoksen, tässä tapauksessa ennakkovaroituksen, syntymiseen johtavaa toimintojen ketjua. Prosessi ei ole ehdoton. Osan vaiheista voi toteuttaa sama toimija tai vaiheita voidaan ohittaa.<sup>101</sup>

Tiedusteluprosessi on jatkuva syklinen toimintaketju. Lineaarinen prosessikuvaus on vain tapa kuvata tehtävän etenemistä yksittäistapauksena organisaatioiden sisällä. Tutkimuksessa tiedusteluprosessi jakaantuu kuuteen vaiheeseen. Tiedusteluorganisaation saama ohjaus (1) käynnistää tiedonkeruun suunnittelun (2). Tieto hankitaan halutusta aiheesta (3) useista lähteistä eri menetelmillä. Hankittu tieto prosessoidaan (4) ennen analyysiä ja tuotteen tuotantoa (5). Lopuksi tuote jaetaan tarvitsijoille (6).<sup>102</sup>

Tiedustelussa, kuten hermeneutiikassakin, pyritään tulkitsemaan kokonaisuutta suhteessa sen osiin. Tietoa voidaan tulkita monilla tavoin. Hermeneuttisen tutkimuksen avulla voidaan eri tietoja yhdistellä ja käydä tuloksellista keskustelua niiden välillä.<sup>103</sup> Tiedustelu tuottaa realistisia kuvauksia tilanteesta ja päätöksentekijän tehtävä on tehdä päätöksiä. Hän tarvitsee raportteja, jotka ovat yksinkertaisia, tiiviitä ja joissa on johtopäätökset. Olennaista on kysymys ”*mitä sitten*”.<sup>104</sup>

## 2.3 Prosessin ohjaus

Jokaisen prosessin sysää liikkeelle syöte. Ennakkovaroituksen syötteitä prosessille ovat ohjauksen tuottamat tehtävät. Kappaleessa on aineistosta koottu haasteita, jotka liittyvät ennako-

<sup>100</sup> Muista tiedusteluprosesseista joista ovat kirjoittaneet esimerkiksi Mandel, joka kuvaa ongelmalähtöisesti prosessin kolmessa osassa; keräys, analysointi ja jakelu. Hulnick kuvaa seitsemänportaisen prosessin, johon on alkuun lisätty asiakkaiden tunnistamisen. Strateginen ennakkovaroitus palvelee valtiojohtoa, jolloin osaprosessi ei tutkimuksessa ole tarpeellinen. Mandel 1987, 78; Hulnick 1987, 135.

<sup>101</sup> Prosessia ei toteuteta puhtaasti lineaarisesti, vaan erityisesti ennakkovaroituksessa, joka on pitkän analyysin tulos, edeltävissä prosessin vaiheissa voi tapahtua muutoksia tuotannon aikana, jotka vaikuttavat tuotantoon. Hulnick 1987, 137–138.

<sup>102</sup> Johnson 2009 appendix C; Andrew, Aldric & Ward 2009, 21.

<sup>103</sup> Strategista ennakkovaroitusta voi verrata tulevaisuuden tutkimukseen. Paul 2005, 55; Kerttunen 2010, 5.

<sup>104</sup> Betts 2003, 371.

varoituksen määrittämiseen liittyviin tehtäviin, toimeksiantoihin ja resursseihin sekä valvontaan.

Tiedustelujärjestelmä on valvonta- ja analysointijärjestelmä, jonka toiminta on kohdelähtöistä. Tiedustelukysymyksillä määritetään tehtävät, joita seurataan ja selvitetään.<sup>105</sup> Vaatimuksia tiedustelulle asettavat poliittiset päätöksentekijät, sotilaalliset organisaatiot ja muut valtion toimijat. Riippumatta valtion resursseista ja poliittisesta asemasta, ennakkovaroitus halutaan useasta suunnasta. Seurattavina kohteina ovat toiset valtiot ja muut valtion intressejä uhkaavat tahot. Suurvalloilla voi olla tarve seurata koko maailman tapahtumia. Pienemmillä valtioilla on tarve seurata maita, joissa heillä on intressejä.<sup>106</sup> Vaatimusten ja ohjauksen asettaminen ovat ratkaisevassa roolissa tulosten kannalta. Yhdeksi haasteeksi nousee se, että asetetut kysymykset voivat itsessään olla tuloksia ohjaavia.<sup>107</sup>

Valtiolliset organisaatiot, kuten tiedustelujärjestelmä, ovat poliittisesti ohjattuja hallinnollisia yksiköitä. Poliittisella ohjauksella on ainakin henkilö- ja organisaatiotasoilla merkitystä. Valtiollisena toimijana tiedustelujärjestelmän toiminta perustuu lakiin.<sup>108</sup> Poliittinen ohjaus on ensisijaisesti vaatimusten asettamista. Toimijoiden tarvitsemat tiedot muodostetaan tiedustelukysymyksiksi, joilla määritetään haluttu kohde. Poliittista ohjausta on myös resurssien, oikeuksien ja rajoitusten määrittäminen sekä toiminnan valvonta. Sen puutteellisuus voi olla merkittävä haaste tiedustelujärjestelmälle.<sup>109</sup> Ohjauksen laatuun vaikuttaa poliittisten päätöksentekijöiden suhde tiedustelutuotteisiin ja niiden tekijöihin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ohjaukseen on vaikuttanut presidenttien hyvin erilaiset suhteet tiedusteluyhteisöön.<sup>110</sup>

Resurssit ovat suoraa poliittista ohjausta. Resurssien tulisi olla suhteessa tehtäviin. Poliittisen ohjauksen tavoitteena tulisi olla resurssien kohdentaminen haluttuihin suuntiin. Käytettävissä oleva henkilöstö ja tekniikka vaikuttavat tiedustelukysymyksiin saatavien vastausten laatuun.

<sup>105</sup> Mosoiu 2013, 680.

<sup>106</sup> Intressejä voivat olla merkittävä kansallinen osallistuminen sotilaalliseen toimintaan, geopolitiikka, maantieteellinen sijainti tai taloudelliset intressit.

<sup>107</sup> Päätäjien ohjauksessa ja rajauksissa selkeys on haaste. Esimerkiksi kysymykseksi voitaisiin asettaa loogiselta kuulostava kysymys: ”Nuorisojärjestöjen radikalisoitumisen aiheuttama uhka?” Kysymys kuitenkin nostaa välittömästi lisää kysymyksiä. Miten esimerkiksi nuorisojärjestöt valitaan? Tarkoitetaanko Islamin jihadisteja, vai huomioidaanko ekoterroristit tai äärikansallismieliset järjestöt? Jos keskitytään jihadisteihin, kuinka termi jihadisti määritellään? Walsh 2012, 9; Montgomery & Mount 2014, 364.

<sup>108</sup> Suomessa perustuslain yhteistoimintavelvoite velvoittaa eri hallinnonalojen kiinteää yhteistoimintaa myös ulkopoliitikassa. Yhteistoimintavelvoitteella pyritään ennen kaikkea täyttämään vaatimusta parlamentaarisesta vastuunkannosta. Niskanen 2009, 226.

<sup>109</sup> Poliittisen ohjauksen puute voi osoittautua suurimmaksi tiedustelua vääristäväksi tekijäksi kansallista turvallisuutta koskevista asioista. Davis 2009, 174; Mandel 1987, 81.

<sup>110</sup> Kentin mukaan tiedusteluprosessin kriittisin osa on oikea suhde tiedustelutuotteiden, tekijöiden ja niiden käyttäjien välillä. Yllättäen suhde, jonka luulisi olevan lähtökohtaisesti hyvä, ei asemoidukaan automaattisesti sellaiseksi. Kent 1949, 183.

Resurssien perusteella tiedustelujärjestelmä organisaationa antaa omaa ohjausta. Sillä tarkennetaan perusteet tiedonhankintasuunnitelmalle ja toimijoille sekä perusteet tuotettavista tuotteista.

Annettuja resursseja tulisi valvoa. Poliittisella valvonnalla pyritään ylläpitämään tiedustelujärjestelmän toiminnan vapaus, haluttujen reunaehtojen sisällä.<sup>111</sup> Kustannusten ja tulosten välinen suhde on kuitenkin haastava määrittää.<sup>112</sup> Tiedustelutuotteiden laadunvarmistus voi jäädä yksin tiedustelujärjestelmän tehtäväksi.

Päätöksentekijät ovat poliittisesti motivoituneita, jolloin jossain määrin heidän vaatimuksensakin ovat. Tiedustelun ja politiikan välinen yhteistyö voi muodostua haasteeksi. Tällöin poliittiselle johdolle tiedustelutieto voi muodostua vain yhdeksi osaksi poliittisessa pelissä.<sup>113</sup> Päätöksentekijöillä voi olla tarve tuottaa näkyviä tai välittömiä tuloksia, jolloin tiedustelu tuottaa tietoa, jolla voi edistää valtapyrkimyksiä.<sup>114</sup> Tämä luo riskin tiedusteluraporttien muokkaamiseen päätöksentekijöiden miellyttämiseksi.<sup>115</sup>

Päätäjien ohjaus saattaa muodostua tiedustelusyklin kääntäväksi painostukseksi silloin, mikäli päättäjä ohjaa tiedustelujärjestelmää etsimään perusteita haluamalleen uhkalle.<sup>116</sup> Tiedusteluprosessi voi myös kääntyä pyörimään vastapäivään, mikäli päätöksentekijä käyttää tiedustelujärjestelmää perustelemaan toimenpiteitään.<sup>117</sup>

Ennakkovaroituksen päätehtävä on kuitenkin tukea päätöksentekoa. Tämä edellyttää joissain tilanteissa nopeutta laadun kustannuksella.<sup>118</sup> Ohjauksella pyritään tasapainottamaan toimintaa ja selventämään tehtäviä. Ohjausta tulee kuitenkin antaa harkiten. Tiedustelujärjestelmän hiominen tehtäviinsä on pitkän aikavälin toimintaa ja merkittävä tehtävien muutos vaatii

<sup>111</sup> Yhdysvalloissa on viime vuosina panostettu tiedustelulaitoksen demokraattiseen valvontaan hallinnon tutkintatoimilla, joiden tarkoituksena on suojata tiedusteluyhteisö poliittiselta hyväksikäytöltä, ilman että se eristetään päättäjistä. Steinhart & Avramov 2013, 531.

<sup>112</sup> Yhdysvalloissa budjettivalvonta ulottuu pääosaan tiedusteluelimistä, mutta sillä ei ole pääsyä tuotteisiin. Vertailua siitä mitä investoiduilla varoilla on saatu aikaan, ei päästä tekemään. Pillar 2009, 159.

<sup>113</sup> Vaikka suoranaista vaatimusta ei asetettaisi, päätöksentekijöiden tyytymättömyys heijastuu vähintään ilmapii-rissä, joka voi muodostua hyvinkin ohjaavaksi. Turvallisuuspoliittiset neuvonantajat ovat avainasemassa erityisesti tuoreitten päätöksentekijöiden opastamisessa. Paul 2005, 127, Montgomery & Mount 2014, 361.

<sup>114</sup> Russell 2009, 190; Hastedt 1987, 51–52.

<sup>115</sup> Raporttien ”kaunistelulla” on riski menettää järjestelmän luotettavuus, jolloin toimintaedellytykset heikkenevät. Betts 2003, 375.

<sup>116</sup> Pillar 2009, 156.

<sup>117</sup> 2003 Irakin operaatiota perusteltiin Saddam Husseinin joukkotuhoasevarastoilla, joista ei ollut näyttöä.

<sup>118</sup> Mikäli selkeää ohjausta seurattavasti merkeistä ei ole, on vaarana, että tiedustelujärjestelmään kehitty Yhdysvalloissa kylmän sodan aikaan juurtunut kuvitelma, että jokainen analyysoija on varoitusten antaja, jolloin tuotosten taso laskee tilanteenseurannan tasolle. Davis 2009, 175.

yleensä vuosien panostusta, varsinkin henkilöstön rekrytoinnin ja koulutuksen osalta.<sup>119</sup> Ohjauksen, organisaation tai perustehtävien muutos vähentää tiedustelujärjestelmän suorituskykyä tilapäisesti, tapahtumasta riippuen tunneista vuosiin.<sup>120</sup>

## 2.4 Tiedonhankinnan suunnittelu ja indikaattoreiden valinta

Ennakkovaroitusjärjestelmää suunniteltaessa keskeisessä osassa ovat seurattavat tapahtumat eli indikaattorit. Yhdenkään tiedusteluorganisaation resurssit eivät ole rajattomat eikä kaikkea voi valvoa. Keskittämällä voimavarat tunnistettujen uhkien valvontaan, voidaan tiedustelujärjestelmää tehostaa. Tiedustelujärjestelmän organisaatio pilkkoo saadut vaatimukset tiedustelukysymyksiin, joista tiedonhankinnalle laaditaan tiedonkeruusuunnitelma. Indikaattoreiden valintaan vaikuttaa käytettävissä olevat resurssit.<sup>121</sup> Indikaattoreiden valinta vaatii pitkän aikavälin historiallista tuntemusta vastustajan toimintatavoista ja käytäntöjen tunnistamista. Indikaattoreiden valinnalla on suora vaikutus tiedonkeruusta saatavan raakatietoon, jolloin se voi ohjata koko prosessia suuntaan, jota ei tahdottu.

Prosessin ohjaus ja tiedustelukysymykset määrittelevät käytettävät tiedonhankintamenetelmät. Tutkittaessa sotilaallista uhkaa, tiedustelu keskittyy hankkimaan tietoa materiaalisesta valmiudesta, joukkojen käytöstä ja päättäjien tilasta. Mikäli uhka on esimerkiksi kansainvälinen terrorismi, seurattavaa materiaalia ei juuri ole, vaan seurattavia ovat avainhenkilöt ja erityisesti heidän viestiliikenteensä. Vastustajan toiminnassa havaitut toimintatavat ja tavat suojautua ohjaavat myös tiedonhankinnan suunnittelua.

Maailmanlaajuisilla toimijoilla, kuten Yhdysvalloilla, tiedonkeruusuunnitelman osana tulee suunnitella eri toimijoiden välinen työjako ja tiedon jakaminen. Tiedustelujärjestelmällä on organisaationa määritetyt tiedonhankinnan prosessit, jolloin yleensä tiedonkeruusuunnitelmassa osoitetaan käytettävissä oleville resursseille vain kohteet. Eri toimijoiden tiedonhankinnan koordinointi on haastavaa, jolloin päällekkäisyyksiä ja aukkoja syntyy helpommin.<sup>122</sup>

Organisaation resurssit vaikuttavat merkittävästi käytettäviin tiedonhankintamenetelmiin. Organisaation prosesseilla ohjataan tiedustelukysymykset tiedonhankintaan. Haasteeksi nousee uusien uhkien seuranta vanhoilla menetelmillä. Suunniteltaessa tiedonhankintaa uudelle alu-

<sup>119</sup> CIA pyrkimys parhaaseen laatuun, johti tiedustelujärjestelmän etäännyttämiseen päätöksentekijöistä 2000-luvun alussa. Simon 1997, 248–249, Montgomery & Mount 2014, 361.

<sup>120</sup> Pillar 2009, 148–149.

<sup>121</sup> Kuvaustiedustelulla on haastava selvittää päätöksentekokykyä tai tietoverkkotiedustelulla joukon koulutustasoa.

<sup>122</sup> Montgomery & Mount 2014, 365.

eelle, esimerkiksi maantieteellisesti tai kulttuurillisesti uudelle alueelle, suunnittelussa tulee huomioida tiedonhankintajärjestelmän ammattitaidon kehittäminen tehtäviä vastaavaksi. Yhdysvaltojen tiedustelun painopisteen muutos Neuvostoliiton tarkkailusta kansainvälisen terrorismin ennakointiin, heikensi tilapäisesti tiedustelujärjestelmän valvontakykyä. Arabiaa lukevia, saati lukuisia arabikieliä puhuvia tulkkeja oli liian vähän.<sup>123</sup>

Uudentyyppisten kohteiden tiedustelu voi olla haaste, jos organisaatiolla on vahva perinteisiin tai muihin liittyvä oletus tyypillisistä tavoista hankkia tietoa. Ennakkovaroitusjärjestelmän kehittämisen kannalta tutkittavia kriisejä on vähän, jolloin seurattavien indikaatioiden listoja on vaikea päivittää todellisten vastustajien toimenpiteiden perusteella.<sup>124</sup>

Ohjauksessa saadut tehtävät ja erityisesti niiden priorisointi ohjaavat tiedonkeruusuunnitelmaa. Hyvin tehtynä se mahdollistaa nopeat prioriteettien vaihdot tilanteen sitä vaatiessa. Suunnitelmassa yhdistyvät päättäjien vaatimukset ja tiedustelujärjestelmän tunnistamat seurattavat kohteet.<sup>125</sup> Päättäjien vaatimukset ovat yleensä lyhyen aikavälin kohteita. Lyhyen- ja pitkän aikavälin kohteiden tuloksissa painottuvat samassa suhteessa analyysin tarkkuus nopeuden kustannuksella.<sup>126</sup> Lyhyen aikavälin kohteiden seurannassa korostuvat materiaaliset ja valmiudelliset tarkastelukohdat. Tahdon ja tavoitteiden analysointi on haasteellista lyhyen aikavälin tarkastelussa.<sup>127</sup> Haasteena on tunnistaa kohteet ja ohjata tiedonhankintaa haluttuihin suuntiin ilman että tiedonkeruu ei ohjaa analyysiä.<sup>128</sup>

Konfliktien juuret ovat kuitenkin pitkän aikavälin kehityksessä. Strateginen ennakkovaroitus korostaa muutosta pitkän aikavälin kehityksessä.<sup>129</sup> Seurannassa korostuu tarkoin harkittujen indikaatioiden seuraaminen. Tiedustelujärjestelmän resursseja käytetään perinteisesti sotilaallisen ja turvallisuuspoliittisen tilanteen seurantaan, mutta myös taloudellisten tekijöiden seu-

---

<sup>123</sup> Dahl 2013, 104.

<sup>124</sup> Menetelmää tunnistaa tiedustelun ulkopuolisia uhkia on Yhdysvalloissa yritetty kehittää vuodesta 2001 alkaen. Indikaattorilistojen päivittäminen saatujen havaintojen perusteella on oma prosessin sisäinen nopeutettu toimintamalli. Grabo 2010, 6–8; Jervis 2009, 205.

<sup>125</sup> Pillar 2009, 150.

<sup>126</sup> Sama, 155.

<sup>127</sup> Kulttuurillinen osaamattomuus on perinteisesti keskittänyt tiedonhankinnan materialistisiin, taloudellisiin ja nykytikan seurantaan, jolloin kohteen arvot, järjestyksen perusteet tai ideologiat jäävät huomioimatta. Grabo 2010, 60; Bozeman 1992, 191.

<sup>128</sup> Irakin joukkotuhoaseet olivat tärkein tutkittava kohde 2002–2003. Hypoteesia tukevia johtolankoja seurattiin, mutta sitä haastavia fakta ei seurattu. Tämä johti tietomassan korruptoitumiseen ja osoittamaan olemattomia joukkotuhoaseita. Jervis 2009, 205; Gardinier 2009, 136.

<sup>129</sup> Kriisit kehittyvät hyvin nopeasti vain hyvin harvoin (kuten Unkarin kansannousu 1956). Ukrainan kriisillä on samanlaisia piirteitä. Grabo 2010, 16.

raaminen on noussut viime vuosina esiin.<sup>130</sup> Ohjauksen ja resurssien lopputuloksena syntyy tiedonhankintasuunnitelma.

## 2.5 Tiedonhankinta

Valitut indikaattorit ja käytettävissä olevat resurssit määrittelevät tiedonhankintaan käytettävät järjestelmät. Tiedonohjaajat johtavat tiedonhankinnan, joka koostuu perustiedon keräämisestä ja sitä täydennetään tilannetiedolla. Ohjaajat määrittävät keinoja hankkia tietoa halutuisista aiheista. Tiedonhankinnan haasteena on muokata valvontajärjestelmää muuttuneen ohjauksen mukana. Samankaltaisesta tietomassasta ja mahdollisuuksista kerätään helposti entisenkaltaista lähdemateriaalia, jolloin uusien hypoteesien muodostuminen vaikeutuu.<sup>131</sup> Tiedonhankintaan käytetään valvontajärjestelmien lisäksi kaikkia tiedustelulajeja, mutta avointen lähteiden tiedustelu, signaalitiedustelu ja henkilötiedustelu painottuvat.

Ennakkovaroituksen pohjatyö tehdään olemassa olevan tiedon ja avointen lähteiden tiedustelulla. Avoimista lähteistä kerätyllä tiedolla ohjataan salaista tiedonhankintaa keskittämään resurssinsa niihin kysymyksiin, joihin ei saada varmistettua vastausta avoimista lähteistä. Tiedonhankintaa ohjaavan henkilökohtainen kokemus, pohjatieto ja kielitaito ohjaavat tietolähteille, jotka määrittävät saatavan raakatiedon, näin ollen muokkaavat analyysiä.<sup>132</sup> Organisaatioiden muodostamat listat tiedustelukysymyksistä voivat ohjata pohjatyössä ohittamaan jonkin tiedustelulajin.

Avoimia lähteitä ovat tiedotusvälineiden, julkaisujen ja sosiaalisen median tuottama informaatio. Avoimien lähteiden tuottama tietomassa on valtava ja se vaatii prosessointivaiheelta runsaasti toimenpiteitä, jotta siitä saadaan prosessoitua luotettavia tietoja haluttuihin kysymyksiin.<sup>133</sup> Tiedonkeruuta avoimista lähteistä tehdään myös tiedustelujärjestelmien ulkopuolella ja näitä tuotteita voidaan käyttää tiedonhankinnan tukena.

Avointen lähteiden tiedustelun tuotteita tulisi jakaa organisaatioiden sisällä laajasti, koska valtavasta tietomassasta työntekijöillä on vaikeuksia ja aikahaasteita löytää puolueettomia

---

<sup>130</sup> Cormack 2014, 100.

<sup>131</sup> Heuer 1999, 57.

<sup>132</sup> Henkilön tekemän tiedonhankinnan haasteena on kerääjän kulttuurillinen ja koulutuksellinen tausta, joka vaikuttaa tapaan valita merkityksellinen tieto. Bozeman 1992, 186.

<sup>133</sup> Simon 1997, 227.



näkökulmia ilmiöihin. Jakamalla avoimista lähteistä koottua varmistettua tietoa, mahdollistetaan myös päivittäin käytettyjen lähteiden lähdekritiikki.<sup>134</sup>

Signaalitiedustelulla seurataan vastustajan kyvyn kehitystä ja tietoverkoissa seurataan toimeenpano- ja päätöksentekokyvyn kehittymistä. Signaalitiedustelulla voidaan seurata toimeenpanokykyä, parhaassa tapauksessa suoraan kohteen toimintaa. Signaalitiedustelu on avainasemassa erityisesti taktisessa ennakkovaroituksessa, kuten ohjuspuolustusjärjestelmissä. Esimerkiksi toisen maailmansodan kulkuun vaikutti merkittävästi liittoutuneiden kyky murtaa sekä saksalaisten salaustaitteiden välinen että japanilaisten joukkojen keskinäinen viestiliikenne.<sup>135</sup>

Tietoverkkotiedustelu on uusiin signaalitiedustelun osa-alue, joka yhdistää signaalitiedustelun keinon kuunnella radiolähetystyksiä, asiamiehen pääsyyn lukemaan kohteen aineistoa. Tietoverkkotiedustelulla voidaan seurata tietoverkoissa käytävää tiedonkulkua tai pyrkiä saamaan pääsy kohteen käyttämiin tietokantoihin. Kehityksen haasteena on vaara harhautua keräämään tietoa toissijaisista kohteista.<sup>136</sup> Tietoverkoissa havaittujen uhkien osalta oman haasteensa tuovat kyberuhkat. Tietoverkot ovat luoneet kokonaan uuden tavan uhata valtioita.<sup>137</sup>

Kuvaustiedustelulla, kuten satelliiteilla tai lennokeilla, voidaan seurata rakenteiden ja kaluston kehitystä halutulla alueella. Henkilötiedustelulla tuetaan muita tiedustelulajeja ja sisältää kuulluissa saadun tiedon. Se tuottaa määrällisesti vähemmän informaatiota, mutta sen tuottaman tiedon luotettavuus on vaikeampi määritellä kuin teknisen tiedon. Henkilötiedustelu tuottaa päätöksentekijöiden näkökulmasta yleensä painoarvoltaan merkittävämpää tietoa kuin muut tiedustelumenetelmät. Haasteena on salaisten tietolähteiden toimittamien tietojen jakaminen.<sup>138</sup>

Vastustajan tahtdon ja sen osatekijänä erityisesti tarpeen määrittäminen ja seuraaminen on tiedonhankinnan kannalta haasteellista. Tahto on ihmisen mielentila ja vastustajan tahtotilan muutosten seuraaminen on hyvin hankalaa. Strategisella tasolla valtiojohtajien käyttäytymistä seurataan pitkällä aikavälillä, jotta analyysillä voitaisiin ymmärtää käyttäytymistä. Ymmärrys

---

<sup>134</sup> Steele 2009, 129–132.

<sup>135</sup> Dahl 2013, 33–34.

<sup>136</sup> Pillar 2009, 158.

<sup>137</sup> Dahl 2013, 182.

<sup>138</sup> Sama, 101.

mahdollistaisi paremman päätöksenteon ennakkoinnin.<sup>139</sup> Salaisella tiedonhankinnalla voidaan saavuttaa merkittävää lyhyen aikavälin tietoa poliittisesta tai taloudellisesta tapahtumasta.

Taloudellisten indikaattoreiden seuranta voi antaa indikaatioita poliittisen linjan muutoksista, jotka voivat ennakoida tulevia uhkia. Taloudellinen kehitys voi esimerkiksi vaikuttaa sotilaallisen tuotannon kautta potentiaaliin. Toisaalta keskinäisriippuvuuksien johdosta taloudelliset toimet voivat vaikuttaa tahtoon sotilaallisista toimenpiteistä.<sup>140</sup> Esimerkiksi talouspakotteiden seurausten valvonta tehostaa niiden toimeenpanoa tai edesauttaa reagoimaan niistä kumpuavia uhkia.<sup>141</sup>

Tiedonhankinta tuottaa valtavan määrän raakatietoa. Se on lajittelematonta informaatiota, joka sisältää pääosin tarpeetonta materiaalia, mutta jonka seassa on haluttua aineistoa. Päätöksentekijöille vaikuttavimpia lähteitä ovat suorat lähteet, kuten paikalla olevat henkilöt, kuvat tai käyttöön saadut viestit. Suorat lähteet ovat sellaisia, joita päätöksentekijä voi tarkastella tai jopa kysyä tarkentavia kysymyksiä, jolloin niiden uskottavuus ja vaikuttavuus ovat omaa luokkaansa.<sup>142</sup> Suoria lähteitä voidaan käyttää myös päätöksenteon jälkeen perustelemaan päätöksiä julkisuudessa, kuten 1962 kuvaustiedustelun tuloksia käytettiin kertomaan ohjushavainnoista Kuubassa.<sup>143</sup>

## 2.6 Tiedon prosessointi

Tiedusteluhankinnalla kerättyä lähdemateriaalia prosessoidaan osana tarvetta tunnistaa indikaattoreita koskevia tietoja. Tiedon prosessoinnissa eri lähteistä hankittu tieto fuusiodaan, jolloin osa tiedosta varmentuu, osa tiedosta todennetaan vääräksi ja osa jää varmentamattomaksi. Tietomassa myös luetteloidaan ja järjestellään muotoon, jossa analysoijat voivat sitä käyttää.<sup>144</sup> Yksinkertaisimmillaan prosessointi on eri alan toimijoiden välistä tiedonjakoa ja yhteistyötä.<sup>145</sup> Hallinnollisesti tiedonhankinta ja tuloksia analysoivat toimijat on monesti erotettu omiin organisaatioihinsa. Vaikka organisaatiot olisi yhdistetty samaan johtoon, aikai-

<sup>139</sup> Hyvin usein vastustajan tahtoon ja kykyyn tehdä päätöksiä ei uskota samoin kuin ulkopuolisten vaikutus toimin tahtoon unohdetaan. Usko on noussut avainkysymykseksi Ukrainan sodan ennakkoinnin epäonnistumisen taustalla. Montgomery & Mount 2014, 367.

<sup>140</sup> Cormack 2014, 107.

<sup>141</sup> Sama, 109–110.

<sup>142</sup> Grabo 2010, 34.

<sup>143</sup> Allison & Zelikow 1999, 116.

<sup>144</sup> Prosessoinnilla vähennetään salaamisen ja harhauttamisen vaikutusta analyysiin. Neuvostoliiton harjoittama toiminta ”maskirovka” kuvaa salaamisen ja harhauttamisen yhdistämistä tiedustelun suunnitelmalliseksi vaikeuttamiseksi. Beaumont 1987, 219.

<sup>145</sup> Laitosten välinen suhde voi olla haastava, jolloin esimerkiksi suurempi painottaa omia tietojaan aiheuttaen kompromisseja tai voimakkaamman ohjausta. Pillar 2009, 156; Montgomery & Mount 2014, 368.

semmin fyysinen väli on monesti jäljellä psykologisena kuiluna.<sup>146</sup> Haasteita prosessiin tuovat eri toimijoiden tarpeet salata isoja osia hankkimiaan tietoja arkaluontoisista kohteista tai salaisilla menetelmillä hankittuja tietoja.<sup>147</sup> Tiedustelulta voi puuttua kriittistä tietoa, esimerkiksi korkean tason diplomaattitietoa.

Analysoijat tutkivat ja arvioivat saamaansa tietoa ja prosessoivat sitä käskettyjen parametrien mukaisesti. Lähteitä arvioitaessa on tietoon liitettävä arvio tiedon luotettavuudesta. Tuotetun tiedon määrä on nykyaikana niin massiivinen, ettei se ole hallittavissa ilman tehokasta tietojenkäsittelyä. Tietojärjestelmiä hyödynnetään analytiikassa, joka tukee ihmisen tekemää analyysiä.<sup>148</sup> Teknologia mahdollistaa esimerkiksi nimien tai kysymysten seulomisen tietomassasta nopeasti ilman, että kaikkea materiaalia täytyy lukea ennen analysointia. Olennaista on raakatiedon liittäminen kontekstiin, eli antaa niille selitys tai arvaus syystä. Haasteeksi tulee automaattisten hakuparametrien päivittäminen. Uudet kohteet eivät nouse tietomassasta ilman manuaalista hakua, ennen kuin hakulistat on päivitetty.

Valtavan tietomassan keruun lisäksi tulisi riittää aikaa ja resursseja arvioida havaintoja ja merkitä vääriksi tunnistetut tiedot, jotta niiden perusteella ei tehdä johtopäätöksiä. Toisaalta harhatiedot voivat osoittautua arvokkaiksi, mikäli kyseisiä tietoja käytettiin esimerkiksi peittämään toista tai jonkun toisen tiedon sijasta. Kyseinen tieto voi toimia peittelyn tunnisteenä.<sup>149</sup> Prosessoitu tieto tapahtumista tai havainnoista on avainasemassa ennakkovaroituksen laadinnassa. Myös puuttuva tieto tulee tunnistaa prosessoinnin aikana. Keskeneräinen kommentoitu tieto voi hidastaa käsittelyä ja saattaa pahimmassa tapauksessa ohjata prosessia väärään johtopäätökseen.<sup>150</sup> Tiedonhankintaa ja -käsittelyä on syytetty useasta ennakkovaroitusjärjestelmän epäonnistumisesta.<sup>151</sup>

<sup>146</sup> Tiedustelulaitosten välinen kilpailu hidastaa tiedon jakamista. Hulnick 1987, 137–139; Montgomery & Mount 2014, 368.

<sup>147</sup> Salaisten tietolähteiden suojele voi estää kriittisen tiedon jakamisen tarvitsijoille. Russell 2009, 192; Montgomery & Mount 2014, 369.

<sup>148</sup> Mönkkönen korostaa ihmisen roolia sekä tiedon prosessointivaiheessa, kuin erityisesti analysointivaiheessa. Mönkkönen 2014.

<sup>149</sup> Prunchun 2010, 32.

<sup>150</sup> Esimerkiksi ilmoitus ”tiettyyn varuskuntaan siirrettiin kolmekymmentä panssarivaunua” voi olla merkityksellinen tieto, mutta aiheuttaa enemmän kysymyksiä, kuin vastauksia. Prosessoituna tieto voisi olla esimerkiksi ”heinäkuussa evakuoitujen 30 M1 taistelupanssarivaunun tilalle siirrettiin 30 M1A2 taistelupanssarivaunua osana 2012 modernisointiohjelmaa.” Grabo 2010, 32.

<sup>151</sup> Yhdysvalloissa kuvataan erityisesti kahta tapahtumaa puhuttaessa tiedon kokoamisessa ja jakamisessa epäonnistumisesta. Japanilaisten hyökkäys Pearl Harbouriin 1941 oli luettavissa eri lähteistä, mutta eri tiedusteluosat eivät jakaneet tietojaan toisilleen. 2001 iskujen tiedot olivat koottavista eri laitosten kesken, mutta tietoja ei jaettu. 2005 perustettu Director of Central Intelligence (DCI), oli tutkinnan seuraus 2001 tapahtumista, siinä missä CIA perustaminen 1947, oli seuraus 1941 tapahtumista. Dahl on kuitenkin kiistänyt tämän jo perinteeksi muodostuneen selityksen. Russell 2009, 189; Dahl 2013, 5.

## 2.7 Tiedusteluanalyysi ja arvioiden tuotanto

*”Minds are like parachutes. They function only when they are open.”<sup>152</sup>*

Tiedusteluanalyysin tavoitteena on poistaa epävarmuustekijöitä menneiden ja mahdollisten tulevien tapahtumien ympäriltä. Tarkka, ajankohtainen ja uskottava analyysi toimintaympäristöstä mahdollistaa ennakoivat toimenpiteet suotuisien voimasuhteiden hankkimiseksi. Strateginen ennakkovaroitus vaatii analyttistä näkemystä ja toimivaa viestintää päätöksentekijöille merkittävistä muutoksista turvallisuusympäristössä. Olennaista on tahdon tai kyvyn potentiaalinen merkittävät muutokset.<sup>153</sup>

Eri tiedustelulajeilla hankittu ja prosessoitu tieto, joka tarvittavan tiedon lisäksi sisältää virheellistä, tarpeetonta ja tahallisesti harhaanjohtavaa tietoa, muodostaa analyysin lähtökohdan.<sup>154</sup> Analyysiä tuotettaessa käytetään monipuolisia tutkimusmenetelmiä, jotta prosessoidusta tiedosta kaivetaan tarkoitusta vastaavia vastauksia.<sup>155</sup> Menetelmien käyttö riippuu tehtävästä, analysoitavasta tiedosta ja päätöksentekijästä sekä käytettävissä olevasta ajasta. Pääosa menetelmistä soveltuu hyvin sodankäyntipotentiaalinen analysointiin.<sup>156</sup>

Tiedustelutieto vastaa yleensä kysymykseen mitä, mutta käyttäytymistieteitä mukaillen tiedusteluanalyysin tavoitteena on usein kysymys miksi! Tiedosta etsitään samankaltaisuuksia ja poikkeamia, jotta analysoitavalle ilmiölle muodostuu tunnistettavia tai seurattavia malleja. Toteutuneesta ja ilmenneestä toiminnasta voidaan päätellä organisaation käyttäytymismallia.<sup>157</sup> Kansainvälisen politiikan monimutkaisuuden yksinkertaistamiseksi monesti haetaan toimintalinjoja, jotka olisivat ennustettavissa.<sup>158</sup> Konstruktiivisesti ajateltuna olennaista olisi löytää toimijoiden motiiveja: Miksi he päättävät toimia tietyllä tavalla ja erityisesti miksi he poikkeavat normaalista toimintatavasta? Näihin kysymyksiin haetaan vastauksia hermeneutti-

<sup>152</sup> Heuer 1999, 65.

<sup>153</sup> Amerikkalainen lähestymistapa on ollut keskittyä kykyyn, tahdon kustannuksella. Davis 2009, 174–175; Mandel 2009, 199.

<sup>154</sup> Liiallinen tietomäärä saattaa sotkea tarvittavan tiedon allensa. Hedley 2009, 213; Montgomery & Mount 2014, 369.

<sup>155</sup> Lääketieteellinen vertaus lääkärin toiminnasta: Lääkäri havainnoi indikaatiot (oireet) ja vertaa tietoihinsa, jotta kykenee muodostamaan kaikki mahdolliset hypoteesit (mahdolliset selitykset oireille). Tämän jälkeen hän hankkii tietoa tapahtumasta (testit ja tutkimukset), jotta testaa hypoteeseja määrittääkseen uhkan (diagnoosin). Heuer 1999, 62.

<sup>156</sup> Mandel 2009, 199.

<sup>157</sup> Sillanpää 2010, 4; Heuer 1999, 44.

<sup>158</sup> Marrin 2009, 201; Montgomery & Mount 2014, 361.

sella lähestymistavalla, jossa tutkijan omat kokemukset ja osaaminen voivat olla pääpainossa.<sup>159</sup>

Hermeneuttisen lähestymistavan heikkoutena on ollut melko huono onnistumisprosentti valtiollisten päätöksentekijöiden toimintojen ennustamisessa. Perinteisten analyysimenetelmien rinnalle on yritetty kehittää uusia menetelmiä.<sup>160</sup> Analyysimenetelmien tutkimuksessa törmätään usein historiankirjoituksen haasteisiin, missä toimijat suurentelevat vahvasti osuuttaan tiettyyn päätöksentekoon, jolloin tapahtumien tutkiminen muihin kuin primäärilähteisiin liittyen vaikeutuu.<sup>161</sup> Ennakkovaroitusprosessissa tahdon arvioinnissa kvalitatiiviset metodit korostuvat, kun yritetään selvittää, miksi havaittuja ilmiöitä tapahtuu tai paremminkin miksi päätös toiminnasta tehdään.<sup>162</sup>

Merkittävässä osassa epäonnistuneista ennakkovaroituksista on syytetty analyysiä.<sup>163</sup> Epäonnistumisten syitä on haettu sekä yksittäisistä, analyysiä tekevien toimijoiden virheistä että organisaatioiden ongelmista. Tiedustelujärjestelmän ohjaus voi aiheuttaa paineen tulkita saatua aineistoa tietyllä tavalla ja tuottaa haluttua tietoa. Tarve palvella asiakasta on merkittävä organisaation haaste, joka vaikuttaa kaikkiin organisaatioportaisiin.<sup>164</sup>

Edetessään organisaatiossa tiedustelun tuotteet voivat muotoutua kertomaan tilanteesta yksioikoisesti eikä vaihtoehtoisille toimintamalleille anneta tilaa.<sup>165</sup> Kriisien jälkeen selvityksissä hämmästyttään, kuinka paljon tiedettyjä indikaatioita on jätetty huomioimatta. Yleensä se johdetaan tiedustelujärjestelmän välttämättömästä tavasta priorisoida tietoa ja resursseja siihen, minkä katsotaan kulloinkin olevan tärkeää.<sup>166</sup> Prosessia voidaan parantaa lähestymällä analyysiä kokonaisvaltaisesti ja lisäämällä mielikuvitusta. Analyysin tekijöiden tulisi käyttää luovuutta, jolloin uusilla hypoteeseilla on mahdollisuus edetä tiedustelujärjestelmässä.<sup>167</sup> Suunnit-

<sup>159</sup> Walsh painottaa kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien yhdistävää voimaa kvantitatiivisten menetelmien välillä. Heuer tukee kirjoittamalla kuinka puutteellisten tietojen joukossa arvioidaan hypoteeseja laadullisin keinoin (sisällönanalyysi). Walsh 2012, 10; Heuer 1999, 43.

<sup>160</sup> Analyysityökaluja olisi lähes kaksi sataa, joista voi valita, mutta näitä menetelmiä ei ole verrattu keskenään, jolloin analyysin tekijät eivät työssään muuta toimintatapojaan. Marrin 2009, 204.

<sup>161</sup> Steinhart & Avramov 2013, 534–535.

<sup>162</sup> Walsh 2012, 10.

<sup>163</sup> ”*Failure to connect the dots*” on yleisin syyte tiedustelujärjestelmälle epäonnistumisen jälkeen. Luetteloiden tueksi aineistosta on haettu tukevia ja horjuttavia lausuntoja. Davis 2009, 174–175; Hedley 2009, 221; Heuer 1999, 65; Mandel 1987, 79.

<sup>164</sup> Irakin massatuhoaseiden kanssa kävi ennen toista Irakin sotaa. Liiallinen varmuus virheellisestä johtopäätöksestä esti tiedustelujärjestelmää poistamasta vanhaa faktaa, koska oli olemassa mahdollisuus niiden löytymisestä kuitenkin. Aikaisemmat virheet saattavat ohjata analyysia, jotta vältetään ”tekemästä samaa virhettä uudelleen”. Jervis 2009, 203; Montgomery & Mount 2014, 369.

<sup>165</sup> Esimerkiksi suuri osa Naton tiedustelutuotteista ovat yhteisesti hyväksyttyjä tuotteita, jolloin ne ovat kompromissejä. Mandel kiinnittää lisäksi huomiota vaatimuksille kovista faktoista. Mandel 2009, 205.

<sup>166</sup> Grabo 2010, 20.

<sup>167</sup> Heuer 1999, 81.

teluvaiheessa voidaan laatia skenaarioita, siitä kuinka tutkittava asia voidaan tehdä ja näistä muodostetaan osa indikaattoreista tai tiedustelukysymyksistä.<sup>168</sup>

Analysaattoreiden haasteet ovat moninaisia. Aineistosta löytyy useita tapauksia, joissa analyysissä on peilattu omaa toimintaa muihin toimijoihin. Tällöin päädytään valitsemaan vaihtoehtoisista toimintalinjoista se, jonka itse tai oma maa todennäköisesti ottaisi.<sup>169</sup> Merkittävä osa Venäjän toiminnan yllätyksellisyyttä Ukrainan kriisin yhteydessä 2013–2015 vaikuttaa onnistuneen, koska Venäjän ei uskottu toimivan doktriininsa mukaisesti.<sup>170</sup> Yleisesti uskottiin valtion toimivan kuten länsimainen demokratia.

Toistamalla uskomusta eurooppalaisesta Venäjästä, länsimaissa päädyttiin joukkoajatteluun. Se tarkoittaa esimerkiksi todistamattoman päättelyketjun jakamista kollegoiden kanssa ja mikäli he päätyvät samaan lopputulokseen, arvauksen kuvitellaan olevan oikea.<sup>171</sup> Tulevaisuudessa tehtävä tutkimus kertoo, kuinka moni länsimainen tiedustelujärjestelmä antoi ennakkovaroituksen Venäjän hyökkäyksestä Krimille. Kyse näyttäisi olevan omien mielipiteiden projisoinnista toisen toimintaan.

Tiedustelujärjestelmä joutuu ajoittain hyvin laajojen selvitysten eteen, jolloin laaja-alainen osaaminen on hyödyllistä, mutta vain erikoistumalla saa riittävän näkemyksen tarkkojen raporttien laatimiseen.<sup>172</sup> Esimerkiksi CIA:ta on arvosteltu tavasta suosia yleisosaajia erikoistuneiden analysaattoreiden kustannuksella.<sup>173</sup> Pienemmissä tiedustelujärjestelmissä valinta painottuu entisestään. Yksittäiset osaajat voivat nousta liian korostettuun asemaan yhteisössä, jolloin muut analyysoijat sortuvat helpommin ryhmäajatteluun tai peilaamaan yksittäisen toi-

<sup>168</sup> Marrin 2009, 199–205.

<sup>169</sup> Tätä kutsutaan peiliefektiksi. Tästä esimerkkinä toimivat Venäjän toiminnan oletukset ennen Georgian sotaa tai Krimin valtausta. Grabo 2010, antaa esimerkiksi Tsekkoslovakia miehityksen, johon Yhdysvalloissa ei uskotu valmisteluista huolimatta. Bozeman 1992, kuvaa esimerkin vertailtavuudesta 1300–1500 luvun Kiinan ja Japanin osalta, jossa molempien hallitsijat olivat kauppaan sitoutuneita. Kuitenkin kulttuureilla oli lähes vastakkaiset näkemykset siitä mitä kaupankäynti oli, jolloin toteutukset olivat täysin erilaiset. Kriittistä on verrata havaintoja havaitun toimijan kulttuuriin. Heuer 1999, 70; Mandel 2009, 201; Bozeman 1992, 28.

<sup>170</sup> Venäjän puolustusdoktriini sisältää venäläisten etujen puolustamisen myös valtakunnan ulkopuolella. Sama haaste on painokkaammin edessä päätöksentekijöillä.

<sup>171</sup> Historia tunnistaa useita tapauksia, missä strategiset oletukset ovat ohittaneet taktiset indikaatiot. Pearl Harbour, Operaatio Barbarossa, Lähi itä 1973, 1998 Intian ydinkoe, 2008 Georgian sota, 2014 Krimin miehitys, Tavis & Taylor 2007, 106 Tätä haastetta nimitetään kognitiiviseksi ennakkoluuloksi. Analysointiprosessin julkinen käsittely voi korruptoida analyysia, kun pintatilanne vaikuttaa tutkittujen faktojen ohi. Analysoija tasapainottelee usein kiireen ja vaatimusten sekä vaihtuvien tavoitteiden ristitulella. Tavis & Taylor 2007, 18; Heuer 1999, 74; Hastedt 1987, 56; Montgomery & Mount 2014, 361.

<sup>172</sup> Analyysit ovat pitkäaikaisia prosesseja ja ihmisäivoissa pysyy työmuistissa seitsemän (plus miinus kaksi) asiaa kerrallaan. Keskittymällä muutamaa kohteeseen, analyysoija kykenee keskittymään pitkäaikaisesti asiaansa. Heuer 1999, 24–27.

<sup>173</sup> Erikoistuminen on kuitenkin hyvin haastavaa. Esimerkiksi Kiinassa yhden osa-alueen (esimerkiksi talouden) ymmärtäminen vaatii muiden osa-alueiden hallintaa, koska kaikki liittyvät toisiinsa. Pillar 2009, 155, Bozeman 1992, 197.

mijan näkemyksiä. Analyysissä havaituilla muutoksilla voi myös olla ohjaava merkitys analyysin tekijälle. Yksittäiset toimijat altistuvat huomioimaan mahdolliset vaikutukset tai tulevan tuotteen politisoinnin jo analyysivaiheessa.<sup>174</sup>

Merkittävä osa analyysiä on todisteiden tutkiminen, ymmärtäminen ja niistä tehtävät arviot tilanteen seurauksista. Ennakkoluulot värittävät helposti faktoja, jolloin johtopäätöksiä tehdään olemassa olevan informaation perusteella ja unohdetaan selvittää mitä ei vielä tiedetä.<sup>175</sup> Mikäli aikaisemmassa analyysissä on löydetty toistuva kaava, helposti voi luulla, että kohde toimii tilanteesta riippumatta kaavan mukaan.<sup>176</sup> Ihmiset oppivat historiasta, jopa ”ylioppivat”, jolloin helposti ajatellaan, että esimerkiksi kerran huonoksi todetut joukot ovat aina huonoja. Lineaariseen ajattelun mukaan kohde on toiminut tietyllä tavalla, jolloin se on jatkanut samaa toimintaa, vaikka siitä ei ole näyttöä.<sup>177</sup> Erityisesti vastustajan aikeiden osalta selkeiden johtopäätösten tekeminen on haastavaa.<sup>178</sup> Lineaarisuuden haaste pätee myös ajalliseen toistuvuuteen.<sup>179</sup> Ennen Yom Kippur -sotaa Egyptillä ei uskottu olevan riittävää tahtoa hyökätä Israeliin, koska sen kyky tunnistettiin riittämättömäksi. Egyptiläiset katsoivat kykynsä riittäväksi, jolloin peruste länsimaiselle oletukselle romuttui.

Organisaatioissa haasteet näyttäytyvät useassa portaassa. Toimijat, jotka ovat edenneet organisaatioissa omaavat mittavan kokemuksen, mutta aikaisemmat kokemukset voivat ohjata

<sup>174</sup> Poliitiikkaa vastaan olevaa analyysia tai muuten merkittäviä vaikutuksia aiheuttavaa analyysia tehtäessä, tuleva poliittinen tai muu toiminta voi ohjata analyysia erityisesti, jos on mahdollista, että yksittäinen toimija joutuu aiheesta ”suurennuslasin alle” Montgomery & Mount 2014, 366.

<sup>175</sup> Yksi kylmän sodan aikainen perusvirhe analyysissä oli oletus huonosta tilannekehityksestä. Heuer 1999, 115–118. Tavis & Taylor 2007, 152–155, Mandel 2009, 197.

<sup>176</sup> Kokeneillakin tutkijoilla on taipumus yleistää lyhyiden koesarjojen tuloksia, vaikka ne olisivat paikallisesti tai ajallisesti rajattujakin. 1973 Israel valmistautui Golanilla Syyrian rajoitettuun hyökkäykseen, koska Egyptin ei uskottu hyökkäävän ja Syyrian ei uskottu kykenevän itsenäiseen suurhyökkäykseen. Pitäminen kiinni alkuperäisestä johtopäätöksestä esti havaittujen faktojen oikean johtopäätöksen tekemisen. Israelilla oli hallussaan Syyrian hyökkäyssuunnitelmat puoli vuotta ennen sotaa, mutta niihin ei uskottu. Israel oli saanut strategisen ennakkovaroituksen yli puoli vuotta ennen sotaa, mutta johtopäätöksen toimenpiteistä epäonnistui. Heuer 1999, 95–96. Analyysin tekijä poimii usein hypoteesien joukosta todennäköisen ja vertaa faktoja siihen, todeten sen todennäköiseksi, unohtaen jonkin muun hypoteesin vertautuvat todennäköisemmäksi. Kahneman 2011, 415–416; Bar-Joseph 2008, 520.

<sup>177</sup> Irakilla tiedettiin olleen kemiallisia aseita ennen ensimmäistä Persianlahden sotaa, 2002 laadittuun arvioon liitettiin oletamus massatuhoaseista ilman varsinaisia todisteita asiasta. Montgomery & Mount 2014, 369, Jervis 2009, 199.

<sup>178</sup> Joissain tilanteissa vastustajan toiminta tulkitaan väkisin omaa toiminnan vastaiseksi. Karrikoitu esimerkki ovat pomminrakentajat, joiden tavoitteilla ei välttämättä ole mitään tekemistä politiikan kanssa, mutta toimintatapa merkkää toiminnan välittömästi poliittiseksi terrorismiksi. Heuer 1999, 127; Mandel 2009, 203.

<sup>179</sup> Vaikka kaksi tapahtumaa tapahtuisi peräkkäin, se ei välttämättä tarkoita että ensimmäinen aiheutti toisen. Toimenpiteiden tekeminen tietyssä järjestyksessä on monesti tarpeen, mutta ei välttämätöntä. Venäläisten joukkojen ryhmittäminen Krimille johti valtauksen, mutta joukkojen ryhmittäminen Ukrainan rajalla ei johtanut valtausoperaatioon. Heuer 1999, 140.

hakeutumaan tuttuun johtopäätökseen.<sup>180</sup> Kokemukset ja erityisesti epäonnistumiset ohjaavat organisaatioita. Väärässä olemisen pelko lisää haluttomuutta varoittaa mahdollisesta uhkasta.<sup>181</sup> Suurin osa ihmisistä valitsee annetuista hypoteeseista loogisemmalta kuulostavan, vaikka toinen olisi todennäköisempi.<sup>182</sup> Onnistuneita ennakkovaroituksia ei yleensä julkaista laajasti, mutta epäonnistumisista tulee valtavan julkisuuden myötä helposti järjestelmiä traumatisoivia tapahtumia. Esimerkiksi 2001 terrori-iskujen jälkeen Yhdysvaltojen tiedusteluyhteisölle annettiin uudelleenorganisoinnin yhteydessä merkittäviä lisätehtäviä. Esimerkiksi tiedustelutillannekuvan ylläpitovelvollisuus vähensi analyysityön resursseja, aiheuttaen perustelemattomien johtopäätösten pääsyä päätöksentekoon.<sup>183</sup>

Loppujen lopuksi ennakkovaroitus on ulkoisiin ilmiöihin perustuva valistunut arvaus tulevasesta toiminnasta. Jokainen analyysi tehdään kuitenkin puutteellisista tiedoista. Mitä yksityiskohdaisempiin kysymyksiin mennään, sitä enemmän tulee tiedonhankinnassa aukkoja, jotka pitää täyttää oletuksilla.<sup>184</sup> Analyysiä kirjoitettaessa tulee merkitä mikä tieto on faktaa, miten se tiedetään, millä perusteella oletuksia on tehty ja miten oletusten muuttuminen muuttaa lopputulosta sekä se, mitä ei tiedetä.<sup>185</sup> Absoluuttisten todisteiden odottaminen viivästyttää varoituksen antamista. Varma tieto hyökkäyksestä olisi päästä kiinni päätöksentekotilanteeseen, jossa hyökkäyksestä päätetään.<sup>186</sup>

Toimintaympäristön kokonaisvaltaisessa tiedusteluanalyysissä tarkastellaan indikaattoreissa tapahtuneita muutoksia ja mahdollisesti määritetään tarvittavat toimenpiteet. Merkittävän indikaattorin ”hälyttäessä” laaditaan toimitettava ennakkovaroitus tapahtumasta, jossa on tarkemmin analysoitu muutoksen mahdollista vaikutusta ja oletettuja seurauksia. Iso osa tiedusteluanalyyseista on määrämuotoon laadittuja tuotteita, mutta ennakkovaroitus on aina tapauskohtaisesti laadittu tiedustelutuote tapahtumista, arviosta tilanteen kehittymisestä ja mahdollisista toimintasuosituksista. Ennakkovaroitus on päätöksenteon apuväline, joka tulee kirjoittamaan päätöksentekoa tukevaan muotoon. Olennaisia tietoja ovat miten uhka on muuttunut, mihin

<sup>180</sup> Aluminiputkien hankinta Irakiin tulkittiin massatuhoaseohjelmaksi. Vanha, mutta epämurkava vaihtoehto oli todennäköisempi valinta, kuin uusi vaikkakin loogisempi vaihtoehto. Tavis & Taylor 2007, 18; Jervis 2009, 199–200; Kahneman 2011, 400–401.

<sup>181</sup> Al-Qaidasta oli varoitettu useasti ennen 2001 iskuja, ilman että mitään merkittäviä vastatoimia olisi tapahtunut. Puutteet tiedosta Irakin joukkotuhoaseohjelmasta selitettiin yleensä salaamisella ja harhauttamisella, jotta ei jouduttaisi selittämään aikaisempaa epäonnistumista. Kognitiivinen dissonanssi on ilmiö jossa henkilö pyrkii puolustamaan jo tehtyjä päätelmiä. Andrew, Aldrich & Wark 2009, 158; Jervis 2009, 206; Tavis & Taylor 2007, 223–224.

<sup>182</sup> Kahneman 2011, 156.

<sup>183</sup> Mikäli jokainen analysoija on varoitusten antaja, tuotosten taso laskee tilanteenseurannan tasolle. Jervis 2009, 217.

<sup>184</sup> Marrin 2011, 200.

<sup>185</sup> Sama, 202.

<sup>186</sup> Grabo 2010, 230.



arvio perustuu ja mitä ei tiedetä. Ennakkovaroitus voi sisältää esityksiä, toimenpiteitä joilla uhkaan valmistaudutaan. Ennakkovaroituksen tulisi yksinkertaistaen vastata kolmeen kysymykseen.<sup>187</sup>

1. Mitä tapahtuu?
2. Miten tapahtuma kehittyy?
3. Miten siihen voidaan vastata?

Näitä kolmea kysymystä pohditaan päätösprosessissa ja tiedustelulle esitetään lisätietotarpeita niihin liittyen.

Analyysissä todennäköisyyksiä määritellään sanoilla kuten mahdollisesti tai todennäköisesti. Sanamuotojen haasteena on väärinymmärrys, sillä toiselle todennäköisesti tarkoittaa samaa kuin mahdollisesti. Numeraalista todennäköisyyttä 1–10 tai 1–100 on esitetty käytettäväksi, mutta ajatusta on vastustettu, todennäköisesti perinteiden perusteella.<sup>188</sup>

Tiedusteluanalyysien kirjoittajilla, kuten akateemisilla kirjoittajilla, on vastuu tuotteittensa perusteltavuudesta.<sup>189</sup> Kuitenkin siinä missä akateemikot kirjoittavat asiantuntijoille, analyysi kirjoitetaan useimmiten asiasta tietämättömälle.<sup>190</sup> Tekstin tulisi olla nopeasti sisäistettävissä ja ehdottoman yksiselitteistä. Päätöksentekijöille toimitetun informaation tulisi olla lyhyttä, selkeää ja päätöksentekoa tukevaa.<sup>191</sup> Raportoinnin käytettävyyden maksimoimiseksi analysoijien tulisi tuntea kohdeyleisönsä. Päättäjien ja tiedusteluyhteisön välillä toimivat yhteyshenkilöt ovat avainasemassa. Haasteena ovat jaksoittain vaihtuvat toimijat, jolloin henkilökohtainen tunnettavuus voi kärsiä ainakin tilapäisesti.

<sup>187</sup>Tiedustelujärjestelmälle annettiin selkeä tehtävä löytää viitteitä Irakin joukkotuhoaseprojektista. Toisessa maailmansodassa Britit olivat vältäneet vastaavan ”ansan” pyrkiessään pitämään tiedustelukysymykset neutraaleina, vaikka tavoitteena oli löytää jälkiä Saksan uudesta strategisesta asejärjestelmästä. Jervis 2009, 205; Marrin 2009, 200.

<sup>188</sup> Kansainvälisissä harjoituksissa kuten CJSE, jossa harjoitellaan Nato:n prosesseja, käytetään viisiportaista todennäköisyysasteikkoa. Prosentuaalisen todennäköisyyden esittäjänä lähteessä on Sherman Kent. Jones 2009, 27.

<sup>189</sup> Tiedusteluorganisaatioiden on varmistettava prosessissaan analyysin laatu.

<sup>190</sup> Raportin tulisi siis tehdä tietämättömästä asiantuntija ja mielellään alle kolmessa sivussa. CIA analyysiosasto johtaja Douglas MacEachin kuvaa kohdeyleisöään, päätöksentekijöitä, maailman vaativimmaksi yleisöksi. Hedley 2009, 216.

<sup>191</sup> Analyysien sanamuodot ovat hyvin merkityksellisiä. Sanamuodon vaihtaminen esimerkiksi tappioista henkien säästämiseksi saa aikaan tilastollisesti merkittävän muutoksen päätöksentekijöiden suhtautumisessa. Säästöjen saavuttamisen markkinointi on yksi tehokkaimmista keinoista vaikuttaa lukijaan. Gardinier 2009, 137; Kahneman 2011, 442.

## 2.8 Tuotteiden jako

Tiedustelu jakaa tuotteensa tarvitsijoille. Avoimista lähteistä koottu analyysi kannattaa jakaa laajalle, mutta tiedusteluanalyysi rajoitetaan yleensä suppealla joukolle turvallisuuden takamiseksi. Esimerkkejä avoimien lähteiden tiedustelun tuotteista ovat viikkokatsaukset tai lehdistökatsaukset. Niiden etuna on myös alhaisesta suojaustasosta johtuva hyvä käytettävyys, jolloin niihin voi tutustua vaikka matkalla töihin tai odottaessa seuraavaa kokousta, ilman että täytyy huolehtia tilaturvallisuudesta tai materiaalin säilytyksen erityisjärjestelyistä.

Hallinnollinen byrokratia on yksi merkittävä haaste ennakkovaroituksen laatimisessa. Poliittisesti ohjatussa hallinnossa eturistiriidat linjaorganisaatiossa voivat pysäyttää tai muuttaa analyysin matkalla päätöksentekijöille.<sup>192</sup> Tieto, joka ei ole päätöksentekijän käytettävissä, ei hyödytä päätöksentekijää. Tuotteet jaetaan turvaluokkiensa mukaisessa laajuudessa ja välineessä. Ennakkovaroitusta käsittelevä tuotettu materiaali on lähes poikkeuksetta korkeasti turvaluokiteltua ja on käytettävissä vain ylimmällä päätöksentekoasteella ennen päätöksentekoa.

Suojattavan tiedon jakaminen on haaste. Tieto on valtaa ja tarve tiedon rajaamiseen voi olla poliittisessa ohjauksessa tai operaatioturvallisuudessa. Analysoitu tiedustelutieto on vastustajan tiedustelujärjestelmälle arvokkainta tietoa, koska se avaa päätöksenteon perusteita ja kertoo tiedustelujärjestelmän suorituskyvystä.<sup>193</sup>

Monipuoliset vaatimukset tiedustelujärjestelmälle tuottavat lukuisia laajoja tiedusteluanalyyseja luettavaksi päätöksentekijöille. Avainhenkilöillä on harvoin aikaa lukea laajoja raportteja vaan heitä tulee pyrkiä tukemaan aikakriittisissä tietotarpeissa.<sup>194</sup> Päätöksentekijät eivät kuitenkaan ole homogeeninen joukko, jolle voi tuottaa yhden raportin.<sup>195</sup> Tämä luo ristiriidan ja aika voi nousta kriittiseksi resurssiksi. Raportteja tulisi kyetä muokkaamaan avainhenkilöiden tietotarpeiden mukaisesti. Tiivis ja perusteellinen tiedusteluanalyysi on hidas tuottaa, mutta päättäjät arvostaa tiedon nopeutta. Yhtenä ratkaisuna on ollut tehdä laaja raportti ja tiivistelmä valtiojohdolle, mutta tiivistelmien haasteena on liiallinen yleistys. Parempi vaih-

<sup>192</sup> Hallinnolliset johtajat ja päätöksentekijän pohtivat raportin matkalla kuinka sidosryhmät siihen reagoivat ja toisaalta edistääkö se saavuttaa tavoitteita. Erityisesti ulkopoliittiset uhat kiinnittävät tiedotusvälineiden ja ääntäjien huomioita. Hastedt 1987, 53; Allison & Zelikow 1999, 257.

<sup>193</sup> Warner 2009b, 17.

<sup>194</sup> Päätöksentekijöiden ja tiedustelun välistä vuoropuhelua, jossa tiedustelujohto on avainasemassa, tulee korostaa. Marrin 2011, 185; Davis 2011, 311–315; Betts 2011, 342; Hulnick 1987, 133.

<sup>195</sup> Mikäli päätöksentekijä ei tunne tiedusteluprosessia hän voi pitää tuotosta vain yhtenä lähteenä, muiden esimerkiksi tiedotusvälineiden, rinnalla. Erityisesti mikäli analyysin tulos poikkeaa päätöksentekijän mielipiteestä. Hulnick 1987, 132.

toehto voi olla selektiivinen tiivistelmä, eli tiettyjen osa-alueiden poimiminen raportista. Toinen tapa on merkitä huomioitavaksi raportista osat, jotka ovat 1. uusia 2. yllättäviä 3. tärkeitä.<sup>196</sup>

Päätöksentekijöiden toimintaympäristöymmärrystä ylläpidetään määrä-aikaisilla esittelyillä ja raporteilla. Muuttunut tilanne tulisi esittää tiiviisti muutoksina olosuhteisiin, joita perehdytyksissä on käsitelty. Ennakkovaroitus voi olla joko kirjallinen tuote tai esittely päätöksentekijöille. Mitä ylemmille päätöksentekijöille tuotteita toimitetaan, sitä useammin tuote esitellään tilaisuuksissa.<sup>197</sup> Yleensä analyysi välittyy paremmin toimintaympäristöymmärrykseen keskustelun tukemana, jolloin päätöksentekijä pääsee esittämään kysymyksiä ja analyysin esittäjä kerää luotettavuuden lisäksi palautetta.<sup>198</sup> Mitä pitkäaikaisemmasta ja laaja-alaisemmasta tapahtumasta on kyse, sitä tärkeämpää on antaa päätöksentekijälle mahdollisuus esittää asiantuntijoille kysymyksiä. Esittelyissä tulee kyetä vastaamaan päätöksentekijöiden kysymyksiin tavoitteista, vaikutuksista ja kustannuksista. Mahdollisuus palautteeseen ja henkilökohtaiseen kohtaamiseen lisäävät raportin luotettavuuden tunnetta ja sen painoarvo kasvaa.<sup>199</sup>

Päätöksentekijöiden käytettävissä tulee olla henkilöitä, jotka tuntevat tiedustelutuotteet ja opastavat päätöksentekijöitä hyödyntämään tiedustelujärjestelmää.<sup>200</sup> Erityisesti Yhdysvalloissa poliittiset ja muut henkilökohtaiset agendat näyttelevät merkittävää roolia tiedusteluanalyysin esittelylle. Sopimaton kanta asiaan liittymättömäänkin kohteeseen saattaa romuttaa päätöksentekijän silmissä tuotteen uskottavuuden.<sup>201</sup> Päätöksentekijärjestelmän ennakkoluulot tiedustelujärjestelmästä värittävät vastaanotettujen tietojen tulkintaa.<sup>202</sup> Pahimmassa tapauksessa ne voivat johtaa ennakkovaroituksen ohittamiseen. Luottamus on erityisen tärkeää strategisen ennakkovaroituksen osalta, jolloin uhka on vielä kiellettävissä ja tarvittavat toimenpi-

<sup>196</sup> Betts 2003, 372–373.

<sup>197</sup> Aikaa kuluu enemmän, mutta vaatimatonkin analyysi kuulostaa paremmalta pukuun pukeutuneen esittäjän kuvitetusta PowerPoint -esityksestä. Sama, 372.

<sup>198</sup> Analyysin voi purkaa keskustelukielelle, koska päätöksentekijä ei halua analyysia, vaan uutisia. Gardinier 2009, 136.

<sup>199</sup> Erityisesti ylimmän tason päätöksentekijät haluavat strategista tiedustelutietoa, mutta kuitenkin reagoivat lähes ainoastaan taktisen tiedon perusteella. Dahl kutsuu ilmiötä strategisen ennakkovaroituksen paradoksiksi. Dahl 2013, 177.

<sup>200</sup> Henkilöiden tehtävänä on tulkita analysoidun tiedon ja politiikan välissä näkökulmia päätöksentekijöille. Erityinen tarve on toimenpiteiden kustannusten arvioinnille. Marrin 2011, 200; Hastedt 1987, 54.

<sup>201</sup> Tiedusteluihmiset eivät yleensä ole selvillä politiikan linjausten valmisteluista ja saattavat tuntea osan päätöksentekijöiden kysymyksistä oudoiksi. Hulnick 1987, 132–133.

<sup>202</sup> Kivekäs on työssään tutkinut siiloutumista, missä saman organisaatio eri osat toimivat hyvin osan kanssa, mutta eriarvoinen suhtautuminen kostaatuu organisaation toiminnan heikkoutena muihin suuntiin. Davis tuo esiin joidenkin virkamiesten negatiivisen suhtautumisen tiedustelijoihin ja Grabo erityisesti ennakkovaroituksen tekijöihin, siis niihin jotka huutavat ”susi”! Kivekäs 2014, 104.

teet aiheuttavat melko varmasti poliittista kritiikkiä. Yleiset julkaisut palvelevat organisaation tiedottamisen tarpeita, mutta avainhenkilöitä tulee palvella heidän tarpeisiinsa liittyen.<sup>203</sup>

Johdon alla keski johdon ja neuvonantajien tapaamiset voivat tukea enemmän kuin johtajien kohtaamiset.<sup>204</sup> Henkilöiden ominaisuudet tiedustelujärjestelmässä vaikuttavat osaltaan organisaation toimintakykyyn.<sup>205</sup> Varsinkin pienemmissä tiedustelujärjestelmissä henkilökysymykset painottuvat. Monipuolisella tietopalvelulla voidaan mahdollistaa ennakkovaroituksen arvostus.<sup>206</sup>

## 2.9 Johtopäätökset

*”Oli epäonnistumisen syy päätöksenteossa, ennakkovaroituksessa tai sotilaallinen, syyllinen löytyy aina tiedustelujärjestelmästä.”*<sup>207</sup>

Ennakkovaroitus jota ei noudateta, on yhtä hyödytön kuin ennakkovaroitus jota ei anneta. Korean sodassa Kiinan väliintulo oli sotilaallinen yllätys, jolla oli olla katastrofaaliset vaikutukset. Kuitenkin joukkojen keskittämisestä oli selvät havainnot. Diplomaattinen retoriikka muuttui hyvissä ajoin ja Kiina kertoi Intian lähettiläälle puuttuvansa tilanteeseen, mikäli liittoutuneet ylittäisivät 38. leveyspiirin. Vaikka sekä sotilaalliset että poliittiset indikaatiot olivat selkeitä, silti päätöksentekijät tekivät väärät johtopäätökset. Aineiston mukaan kesällä 2001 tiedustelu esitti useita ennakkovaroituksia epäillyistä hyökkäyksistä Yhdysvaltoihin. Varoituksia ei otettu riittävällä vakavuudella tunnetuin seurauksin tai ainakaan riittäviin toimenpiteisiin ei ryhdytty.<sup>208</sup> Ennakkovaroituksia kriiseistä ja haasteita niissä on lueteltu liitteessä 1.

Ennakkovaroituksella kuvataan uhkan elementeissä tapahtuvaa muutosta määrittämättä onko se hyvä vai huono. Ennakkovaroitus on strateginen, mikäli sillä on valtiollisesti merkittäviä seurauksia tai se kuvaa pitkäaikaisen potentiaalin muutosta. Toimintaympäristöymmärryksen ja sitä muokkaavan ennakkovaroituksen perusteella organisaatiot muodostavat toimenpiteitä, joilla asetetut tavoitteet täytetään. Perinteisesti strategista ennakkovaroitusta on pidetty vain sodan uhkaa kuvaavana ilmoituksena, kuukausien tai vuosien päästä tapahtuvasta kehityksestä. Erityisesti uusien uhkien kohdalla aikaväli on supistunut merkittävästi. Varsinkin tietoverkkouhkat ovat haastavia. Pitkän aikavälin varoituksia uhkista tietoverkoissa on saatavissa

<sup>203</sup> Davis 2011, 311–315; Grabo 2002, 14–15.

<sup>204</sup> Betts 2003, 371–375.

<sup>205</sup> Davis 2009, 174.

<sup>206</sup> Pitkäaikaisella vaikuttamisella ansaitaan päätöksentekijöiden luottamus tiedustelujärjestelmän tuotteisiin, jolloin ennakkovaroitus ei näyttäyty yksittäisenä huutona tuntemattomalta järjestelmältä.

<sup>207</sup> Grabo 2010, 28.

<sup>208</sup> Davis 2009, 177–178; Grabo 2010, 48; Marrin 2011, 183.

runsaasti, mutta taktisia varoituksia valtiollisen tason uhkista on erittäin vaikea saada. Ennakkovaroitus on prosessi, jossa yksittäisten toimijoiden rooli korostuu itsenäisinä ja osana organisaatiota.

Itsenäinen ja suorituskyykyinen tiedustelujärjestelmä ennakkovaroituksen laatimiseksi on edellytys valtion turvallisuudelle, jotta uhkiin ehditään valmistautua. Luotettavan strategisen tilannekuvan ylläpitämiseksi on kehitettävä ennakkovaroituksen menetelmiä ja harjaannutettava sekä ylintä sotilasjohtoa että poliittista johtoa oikea-aikaiseen päätöksentekoon erilaisissa tilannevaihtoehtoissa. Jos ylin johto epäonnistuu strategisen tason päätöksenteossa, tehtyjä virheitä on vaikea paikata operatiivisella tai taktisella tasolla.<sup>209</sup>

Tiedustelujärjestelmä ei voi aina olla oikeassa, ei edes asioissa, joihin se panostaa resurssejaan.<sup>210</sup> Kansainvälinen politiikka on monimutkaista, jossa jopa liittolaiset kertovat vain osia tavoitteistaan tai suoranaisia harhautuksia. Muuttujia on liikaa ja järjestelmät eivät kykene tunnistamaan kaikkia osatekijöitä, edes ilman harhautusta.<sup>211</sup> Johtopäätöksissä on tyypitelty aineistosta nousseita teemoja haasteista ennakkovaroituksen laatimisessa. Aineiston teemoista voi koota kolmentyyppisiä haasteita: poliittinen, kulttuurillinen ja hallinnollinen. Liitteessä 2 on esitetty teemojen tyypittely.

Aineistosta teemoitelluista haasteista tyypillisimpiä ovat poliittiset haasteet. Päätöksentekijät työllistyvät tietotulvan alle, joten he tarvitsevat tukea toimintaympäristöymmärryksen ylläpitämiseksi. Päätöksentekijöille tiedustelu on monesti vaihtoehtoja laajentava, ennemmin kuin niitä vähentävä työkalu. Tiedustelutoimijoiden tulee vakuuttaa päättäjät kyvystään vastata päättäjän tarpeeseen tilannekuvasta, jotta hän voi luoda oikeanlaisen toimintaympäristöymmärryksen. Analyysin tulee palvella päätöksentekijän tarpeiden mukaisesti, muttei kuitenkaan kertoa vain mitä päätöksentekijä haluaa kuulla. Tiedusteluanalyysin tulisi kuvata kuinka asiat halutussa kohteessa ovat ja arvioida kuinka ne tulevat kehittymään.<sup>212</sup>

Tiedustelun ja päätöksentekijöiden välillä ei ole vain yksi linkki, vaan useita vuorovaikutuskohtia prosessin aikana. Niiden laatu määräytyy useammin johtamisen tehokkuuden ja henkilösuhteiden, kuin ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Poliittisten päättäjien ideologia tai ohja-

<sup>209</sup> Strateginen yllätys ei johda aina voittoon, mutta sillä on mahdollista saada merkittävä tilapäinen etu. Operaatio Barbarossa, hyökkäys Pearl Harbouriin ja Yom Kippur -sota johtivat tilapäiseen etuun, mutta lopulta tappioon.

<sup>210</sup> Hedley 2005, 436.

<sup>211</sup> Beebe & Pherson 2012, esipuhe.

<sup>212</sup> Vuoropuhelu ei niinkään osoita päätöksentekijöiden tarpeita, vaan tärkeää on avustaa heitä ymmärtämään näkemäänsä. Medina 2009, 111; Hulnick 1987, 139.

uksen henki voi olla analyysin esteenä, jolloin ideologisesti erilaisten ajatusten esittäminen voi estyä. Ohjaus voi olla tuotteita johdatteluvaa tai joitain osa-alueita halutaan rajoittaa, jolloin tiedustelujärjestelmästä voi tulla myös valtataistelun väline. Päätöksentekijöillä voi tulla tarve pimittää tietoa omiin tarkoituksiinsa nojaten.

Organisaatiotasolla eri tiedustelulaitokset kilpailevat päätöksentekijöiden ajasta ja huomiosta, jolloin toimijoille voi tulla tarve löytää sopivia vastauksia päätöksentekijöiden kysymyksiin. Poliittisella ilmapiiirillä voidaan myös edesauttaa muita ongelmia, kuten kävi Irakin joukkotuhosehjoelman kanssa. Riskinä on analyysin korruptoituminen tai sen muuttuminen konsensushakuiseksi kompromissiksi. Tuotettavan tiedon poliittisuus tai sen mahdollinen nouseminen poliittisesti merkittäväksi voi ohjata toimijoita organisaatioissa. Hankalaa aihetta varten voidaan pyrkiä saavuttamaan konsensus, jotta virhetilanteessa vastuunkantajia olisi useita. Aikaisemmat tapahtumat ja erityisesti epäonnistumiset lisäävät todistamisen taakkaa organisaatioissa, varsinkin mikäli esitetty väite ei tue oletettua tai haluttua näkökulmaa.

Toinen tyyppi ovat hallinnolliset haasteet. Ne sisältävät organisaatioiden aiheuttamat ja toimijoiden kokemat haasteet osana organisaatioita. Haasteita voivat luoda organisaatioiden toimintatavat, prosessit ja hallinnolliset tehtävät, jotka tekevät ennakkovaroituksesta moniportaisen prosessin jo tiedustelujärjestelmän sisällä. Tiedustelujärjestelmän säännöllisten tuotteiden tehtävänä on toimia ikään kuin vakuutuksena, jolloin muutokset ovat merkityksellisiä ja tilanteen muuttumattomuus on päätöksentekijöitä rauhoittava tieto. Samalla on varmistettava, ettei kaikki huomio ole keskittynyt taktisiin ennakkovaroituksiin.

Edes Yhdysvaltojen resursseilla maa, joka toiminnallaan aiheuttaa tukijoiden lisäksi vihollisia kaikkialla maailmassa, ei kykene seuraamaan koko maailman tapahtumia. Mitä ylempänä organisaatiossa toimija on, sitä useampia ymmärrettäviä kohteita hänellä on. Erityisen haastavia ovat maailmanlaajuiset toimijat, kuten kansainvälinen terrorismi, jolloin maantieteellisesti kaukaiset indikaatiot pitäisi kyetä liittämään toisiinsa. Yksittäisen analyysoijan tehtävä voi olla seurata tietyn maan tiettyä toimijaa. Vaikka sen toiminnassa olisi nähtävissä selkeitäkin indikaatioita, voivat tiedot hukkaa kymmenien muiden tapahtumien varjoon.

Tiedustelujärjestelmä tekee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Organisaatiot laittavat paljon resursseja salaiseen tiedonhankintaan. Panostus voi aiheuttaa muun tiedonhankinnan

tuottaman tiedon aliarviointia.<sup>213</sup> Eri toimijoiden yhteistyön tai valmistelevan työn riittämättömyys voivat johtaa puutteisiin tiedonhankinnassa. Mikäli toimijoita on monia, joudutaan yhteisessä tuotannossa tekemään kompromisseja tai vahvemman organisaation prioriteetit ohittavat muiden tarpeet tai tuotteet.<sup>214</sup> Mikäli tiedustelujärjestelmä on hajautettu, sen hallinto voi hidastaa tiedon prosessointia ja aiheuttaa eripuraa toimijoiden kesken. Monimutkaiset tiedonkeruujärjestelmät kykenevät tuottamaan lähes rajattomasti informaatiota, mutta tietotulva kätkee helposti olennaisia tietoja allensa. Tiedonhankinnan puutteet vaikuttavat suoraan analyysiin. Hyvät tiedustelukysymykset voi vastaavasti tehostaa järjestelmää.

Ennakkovaroitusjärjestelmän kokoaminen yhden johdon alle lisää mahdollisuuksia tukea analyysijä eri tiedustelutiedoilla, mutta samalla riskit yksittäisten toimijoiden virheistä kasvavat. Isoissa kokonaisuuksissa on myös riskinä keskijohdon ajankäytön valuminen erilaisiin neuvotteluihin, kokouksiin ja työpajoihin. Organisaatioiden oppimat toimintatavat, oletukset ja kärsimät tappiot ohjaavat analyysijä. Hallinnolliset käytännöt ja harjoitettava politiikka voivat vaikeuttaa alueellisesti objektiivista analyysijä. Vihamieliseksi julistettu kohde voi olla psykologisesti vaikea tulkita millään muulla tavalla. Vaikeuttavana tekijänä voi myös olla logistinen haaste, eli toiminta tietyllä alueella vaikeutuu esimerkiksi sotilastoiminnan tai poliittisen painostuksen johdosta.

Päätöksentekijä tarvitsee sekä tiedustelutilannekuvaa että pitkän aikavälin analyysijä. Tiedustelun tuotteet kirjoitetaan useimmiten asiaan perehtymättömälle. Tuotteiden tulisi olla nopeasti sisäistettävissä ja ehdottoman yksiselitteistä. Säännöllisissä raporteissa helposti toistetaan vielä toteutumaton uhkaa, jolloin päätöksentekijä voi turtua uhkaan, eikä välttämättä reagoi siihen tarvittavalla tavalla. Myös salaaminen ja harhauttaminen laskevat ennakkovaroituksen todennäköisyyttä sekä heikentävät päätöksentekijän toimintaympäristöymmärrystä.

Päätöksentekijälle toimitetun analyysin tulee olla lyhyttä, selkeää ja päätöksentekoa tukevaa. Strategisen ennakkovaroituksen tulisi olla organisaation analyysi oletuksista havaintoihin suhteuttaen. Ennakkovaroituksen ei tulisi olla konsensus, vaikka tiedustelujärjestelmän sisällä voi olla eriäviä mielipiteitä tulkinnoista. Merkittävät erimielisyydet ja analyysi tietopuutteista tulisi sisällyttää raporttiin. Tiedusteluanalyysin tulisi tuottaa päätöksentekijälle selkeä kuva uhkan todennäköisyydestä. Uhkan todennäköisyys esimerkiksi 25 % voi antaa selkeämmän

<sup>213</sup> Aineistosta löytyy esimerkkejä, joissa jopa epäluotettavaksi leimatun tiedonantajan tiedot ohittavat muun tiedonhankinnan tulokset, koska epäluotettava tieto sopii haluttuun tavoitteeseen tai tukee prosessin olettamaan hypoteesia.

<sup>214</sup> Esimerkiksi Irakin joukkotuhasekysymyksessä energiaviranomaiset kyseenalaistivat keskiössä olleiden alumiiniputkien käytettävyyden uraanin rikastamiseen. Maatiedustelu piti putkia huonosti käytettävissä oleviksi ohjusten rungoiksi, silti tieto joukkotuhasehjelmasta sisällytettiin kansalliseen tiedusteluraporttiin.

viittauksen päätöksentekijälle, onko uhka reagoinnin arvoinen, kun taas termit kuten epätodennäköinen tai mahdollinen saattavat aiheuttaa epävarmuutta.

Kolmanneksi tyypillisiksi teemoiksi nousevat kulttuurilliset haasteet. Länsimaisten arvojen ja instituutioiden haastaminen nousevien kulttuureiden toimesta aiheuttaa kasvavia haasteita länsimaiselle tiedustelulle. Kulttuurilliset ennakkoluulot aiheuttavat erityisesti vastustajan tietotaidon aliarviointia, samoin kuin vastustajaa ohjaavien tekijöiden väärinymmärrystä ja päätöksentekokyvyn aliarviointia. Vastustajan narratiivi kykyjen ominaisuuksista, kuten valmiudesta tai projisointikyvystä, voi ohjata niin analyysiä kuin tilanneymmärrystä. Vastaavia väärinarviointeja on havaittu edeltäneen lukuisia ennakkovaroitusten epäonnistumisia.

Tiedustelun painopiste on perinteisesti vastustajan kyvyn osatekijöiden arviointi ja sotilaallisen valmistautumisen tulisikin mitoittaa vastustajan kykyjen mukaisesti. Sodankäynnin ja ennakkovaroitusten historiassa suurin yksittäinen aikomusten merkki on sotilaallisen voiman kasvattaminen.<sup>215</sup> Strategisen ennakkovaroituksen minimitalvoitteena tulisikin olla varmistaa, että riittävät resurssit ovat tarpeen tullen käytettävissä. Vastustajan tahdon ja aikomusten arviointi on huomattavasti hankalampaa ja se voi muuttua nopeammin kuin kyky.

Analyysit perustuvat usein oletukseen toimijan rationaalisesta toiminnasta. Usko toimijan pyrkimykseen oletettujen omien tai osapuolensa etujen ajamiseen, voi saada ohittamaan ulkopuolisen vaikutuksen toimijaan. Vaarana on, että jossain prosessin vaiheessa todetut faktat peitetään omalla totuudella. Omiin kuviteltuihin toimintamalleihin uskotaan enemmän kuin analyysin tuloksiin.

Ennen ennakkovaroituksen välittämistä päätöksentekijöille, tulee arvioida toimenpiteitä, joilla uhka tai muutos huomioidaan. Tiedustelu ei muodosta kaikkia toimenpidesuosituksia uhkan tasapainottamiseksi, mutta se voi ohjata omaa toimintaansa, ainakin tilapäisesti. Vaikka päätöksentekijöitä ei saada vakuuttuneeksi uhkatason noususta, esimerkiksi tiedonhankintaa voidaan tilapäisesti tehostaa riittävien näyttöjen saavuttamiseksi.

Ennakkovaroituksen kehittämisen painopiste ei tulisi olla tilanteen seurannassa vaan pitkäaikaisessa tutkimustyössä, jolla ymmärrys seurattavista indikaattoreista hankitaan. Ennakkovaroitusjärjestelmän kehittämisen painopiste tulisi olla indikaattoreiden tutkimisessa. Tiedustelujärjestelmän kehittämisen painopiste taas tulisi olla henkilöstön osaamisen kehittämisessä.

---

<sup>215</sup> Esimerkiksi Korean sodassa kiinalaisten joukkojen keskittäminen tunnistettiin, mutta tahtoon ei uskottu. Neuvostoliiton hyökkäyksen Tšekkoslovakiaan yllättävyyden yhtenä hypoteesina on, etteivät lännen johtajat ymmärtäneet kuinka tärkeänä Neuvostoliitto piti Itä-Euroopan hallintaa. Grabo 2010, 41; Grabo 2002, 97–98.



Tiedonhankinnan varmistaminen, henkilöstön koulutus, organisaation sisäinen avoin toimintakulttuuri ja laadunvarmistus ovat avaintekijöitä strategisen ennakkovaroituskyvyn ylläpitämisessä.

### 3 STRATEGISEN PÄÄTÖKSENTEON HAASTEET

Tutkimuksen toisessa osassa käsitellään päätöksenteon haasteita ennakkovaroitukseen tapauksessa. Edellisessä luvussa käsiteltiin ennakkovaroitusta taktisena tai strategisena. Taktinen ennakkovaroitus on joko paikallinen tai lyhyen aikavälin varoitus tulevasta uhkasta. Taktiseen ennakkovaroitukseen liittyvä päätöksenteko valtiotasolla voi olla yksinkertaista. Nopeissa tilanteissa uhka voi olla hyvin konkreettinen, jolloin päätöksenteko on yleensä helposti perusteltavissa ja intressien vastakkainasetteluita on vähemmän.<sup>216</sup> Luvun tavoitteena on löytää aineistosta strategisen ennakkovaroituksen liittyvän päätöksenteon haasteita organisaatioiden ja päätöksentekijöiden näkökulmasta. Luokittelemalla teemoja pyritään tunnistamaan tapaukselle tyypilliset haasteet.

Päätöksenteko ennakkovaroituksen aiheuttamista toimenpiteistä on strategista päätöksentekoa, joka on valtion korkeimman päätöksenteon vallassa. Valtioissa yleensä lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovalta on jaettu eri toimielimille. Vallanjako on oikeusvaltion olennainen ainesosa. Sitä on totuttu pitämään moderniin oikeusvaltioon keskeisesti kuuluvana ja pätevyyden takeena.<sup>217</sup> Suomessa hallitusvalta on jaettu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Suomessa strateginen suunnittelu koskee valtioneuvoston ohjesäännön 16§:ssä määriteltyä puolustusministeriön toimialaa. Toimialaan kuuluu puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen ja sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Menettelyssä päätetyt sotilaskäskyasiat varmentaa puolustusministeri. Pääministerillä ja puolustusvoimien komentajalla on tuolloin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asioista.<sup>218</sup> Neuvostoliitossa ulkopolitiittinen valta keskittyi keskuskomitealle ja sen puheenjohtajalle, mutta nykyään keskuskomitean virkaa ajaa hallitus ja valtaa käyttää presidentti.<sup>219</sup> Yhdysvalloissa valta keskittyy presidentille ja hänen kabinetilleen.

<sup>216</sup> Nopeatkaan tilanteet eivät kuitenkaan aina ole yksinkertaisia. 2001 terroritekoja edelsi useita ennakkovaroituksia, mutta uhkaa ei katsottu realistiseksi ja esitettyjä toimenpiteitä ei haluttu niiden ”poliittisen hinnan” vuoksi tehdä. Toisaalta vastustaja ei ollut valtiollinen vaan epämääräinen ja ”kasvoton” terroristijärjestö. Tšekkoslovakian miehitykseen 1968 ei uskottu huolimatta kuukausien valmisteluista. Edes viime hetken joukkojen liikkeen raportointi ei saanut länsimaiden valtiojohtoja toimiin Tšekkoslovakian pelastamiseksi.

<sup>217</sup> Niskanen 2009, 85.

<sup>218</sup> Proseduurit ovat kuitenkin laadittu poliittisesti ja juridisesti hyväksyttäviksi toimintamalleiksi, jotka kaikki toimijat ovat voineet hyväksyä. Käytännössä kriisinhallintaoperaatioita edeltäviä päätöksiä ei koskaan ole laadittu laadittujen proseduurien mukaisesti. Pulkkinen 2006, 30; Niskanen 2009, 138.

<sup>219</sup> Æwiek-Karpowicz 2010, 70.

Strategisia ovat päätökset valtiota tai asevoimia koskevia tai päätöksiä joiden vaikutukset ovat hyvin pitkäaikaisia.<sup>220</sup> Strategisella tasolla valtionjohto asettaa kansalliset turvallisuuspoliittiset tavoitteet ja antaa siihen liittyvän ohjauksen sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamiseksi. Puolustusvoimissa nämä tavoitteet määritellään sotilaallisten operaatioiden suunnittelua palveleviksi tavoitteiksi. Operaatioiden toteuttamiseksi valmistellaan tarvittavat valtionjohdon strategisten päätösten perusteet toimivaltuuksien ja resurssien käyttöön saamiseksi.<sup>221</sup> Toimenpiteet kohdistuvat tällöin valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin, joilla on lähes aina myös vahva ulkopoliittinen ulottuvuus.<sup>222</sup> Toimenpiteiden perimmäinen tarkoitus on valtion itsemääräämisoikeuden säilyttäminen.<sup>223</sup> Osa toimenpiteistä vaikuttaa ulkopoliittisesti.

Ulkopolitiikalla pyritään vaikuttamaan muihin toimijoihin tuen saamiseksi ja vastustajiin uhkaa pienentävästi. Haluttu vaikutus valtioihin tai yhteisöihin voidaan ennakoida arvioimalla muiden toiminta ja omien toimintavaihtoehtojen vaikutus heidän toimintaansa.<sup>224</sup> Normaalipoliitiikan sijaan ennakkovaroituksessa kuvattuihin uhkiin vastataan monesti epätavanomaisin menetelmin; esimerkiksi ottamalla käyttöön erityisesti kriisiaikoja varten käytössä olevaa lainsäädäntöä, siihen liittyvine velvollisuuksineen ja rajoituksineen. Lisäksi valtion rahankäytön painotuksia muuttamalla ja kansainvälisiä sitoumuksia vahvistamalla on mahdollista pyrkiä havaittujen uhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Viime kädessä uhkia on mahdollista torjua käyttämällä sotilaallista voimaa. Tällöin normaaliaikojen poliittisen päätöksenteon menettelytavat korvautuvat tilapäisesti kriisiajan menettelytavoilla.<sup>225</sup> Pelkällä vihjauksella kriisiajan menettelyistä on merkittävä vaikutus kansalliseen mielipiteeseen.<sup>226</sup>

Ulkopolitiikan analysoinnin voi tiivistää kuuteen tasoon: yksilö, toimijan rooli, organisaatio, yhteiskunta, kansainväliset suhteet ja maailmanjärjestys.<sup>227</sup> Tutkimuksessa keskitytään kolmeen ensimmäiseen tasoon, vaikka muillakin on vaikutuksia päätöksentekoon. Yksilön toiminnassa ja toimijan roolissa korostuvat kokemus, asema ja identiteetti. Toimijan prioriteetit

<sup>220</sup> Poliittis-hallinnollisena päätöksenä strategian perusteella päätetään resurssien jaosta. Strategiset päätökset resursseista ovat vaikutukseltaan vuosiluokkaa. Erityisesti toiminnan supistamisen päätökset vaikuttavat helposti vuosia, vaikka resurssitaso palautettaisiin myöhemmin. Kerttunen 2010, 5.

<sup>221</sup> Kenttäohjesääntö Yleinen 2008, 24 Kenttäohjesääntö määrittelee strategisen tason koko valtakunnan voimavarat huomioon ottava sotilaallisen maanpuolustuksen tasoksi, jolla vaikutetaan kriisin ratkaisemiseen liittyvien kokonaispäämäärien saavuttamiseen.

<sup>222</sup> HE 3/2008.

<sup>223</sup> Russell, Starr, Kinsella 2006, 55–65.

<sup>224</sup> Jervis 1976, 32.

<sup>225</sup> Julkinen keskustelu ja päätöksenteon toteuttamisen tavat korvautuvat konsensushakuisuudella, kritiikittömyydellä ja päätöksenteon keskittymisellä pienen piirin hoidettavaksi.

<sup>226</sup> Uhkien julkistamisella pyritään tietyissä tilanteissa nostamaan tukea sisäpoliittisesti tai valtioiden välillä kansainvälisellä areenalla. Jo pelkät väitteet kriiseillä pelaamisella saavat yleisössä aikaan merkittävän reaktion.

Allison & Zelikow 1999, 257; Mandel 2009, 207.

<sup>227</sup> Russell, Starr & Kinsella 2006, 16.

ja tapa havainnoida sekä tavoitteet nousevat merkityksellisiksi. Aikataulut, merkityksellisyydet ja asetelmat vaikuttavat myös organisaatioihin.<sup>228</sup>

Päätöksentekoa tutkitaan perinteisesti realistisen näkökulman mukaisesti, jolloin päätöksentekijät toimivat ikään kuin yhtenä, tavoitteena rationaalisesti maksimoida valtion etuja. Mutta mikäli päätöksentekijät toimivat aina valtion etujen mukaisesti, nousee kysymykseksi: ”miksi ennakkovaroitukset eivät aiheuta aina toimenpiteitä?”<sup>229</sup>

Päätöksenteon vaikuttimet voidaan jakaa kolmeen tasoon: ulkopoliittinen, sisäpoliittinen ja organisatorinen.<sup>230</sup> Ulkopoliittisia vaikuttumia ovat toiset valtiot ja ylikansalliset toimijat sekä yritykset. Sisäpoliittisia vaikuttimia ovat kansalliset puolueet, järjestöt, yritykset ja muut toimijat. Ei-valtiolliset toimijat vaikuttavat päätöksentekijöihin kaikilla tasoilla. Nato esimerkiksi vaikuttaa ulkoisena vaikuttajana, varsinkin siihen kuuluvissa tai sen rajalla olevissa maissa. Koska tutkimuksen näkökulma keskittyy yksilöihin ja organisaatioihin, voidaan ulko- ja sisäpoliittiset vaikuttimet yhdistää poliittisiksi vaikuttimiksi.<sup>231</sup>

Valtiolliset päätökset valmistellaan ja tehdään yleensä ryhmässä.<sup>232</sup> Sen etuna on kattavampi analyysi ongelmasta, mutta haasteena ovat ihmiset, joilla on henkilökohtaiset agendat.<sup>233</sup> Auktoriteetti, joka ammatillisesti, kokemuksellisesti tai statuksellisesti on suuressa roolissa valmisteltaessa päätöksiä laajoista kokonaisuuksista, voi ohjata päätöksentekoa merkittävästi. Osassa aineistosta pidetään valtiomiesten persoonaa ja ammatillista taustaa suurimpana vaikuttimena vuorovaikutuksen laatuun.<sup>234</sup> Toisaalta tilanne ja toiminta siinä vaikuttavat toimijan painoarvoon tilanteen kehittyessä.<sup>235</sup> Vaarana ennakkovaroituksen osalta on tiedustelujärjestelmän tai puolustusjärjestelmän edustajien nousu liian määräävään asemaan päätöksenteon valmistelussa, jolloin osa valmistelijoista voi vieraantua tehtävästä. He hidastavat ja saattavat jopa pyrkiä estämään toimenpiteiden toteuttamista.<sup>236</sup>

<sup>228</sup> Allison & Zelikow 1999, 303–304.

<sup>229</sup> Päätäjien käytöksessä täytyy olla jotain omaperäistä, muuten Nurnburgin sotarikostuomiot ovat väärää, koska sotarikolliset voisivat väittää toimivansa, kuten kuka tahansa joutuessaan tällaiseen tilanteeseen. Jervis 1976, 15.

<sup>230</sup> Mikäli päätöksenteon tilanteesta (ulko- ja sisäpoliittinen sekä organisatorinen) tunnetaan riittävästi, voidaan ennakoida päätöksentekijän käytöstä. Holsti 1970, 233.

<sup>231</sup> Juntunen 2010, 223.

<sup>232</sup> Venäjällä presidentillä on laajat oikeudet, mutta kuten Yhdysvalloissa, päätöksentekoa tukee laaja asiantuntijaverkosto. Allison & Zelikow 1999, 265–271; Cwiek-Karpowicz, 2010, 89–90.

<sup>233</sup> Jervis 1976, 31.

<sup>234</sup> Päätöksentekijän kokemus on pääosassa päätöstä analysoitaessa. Steinhart & Avramov 2013, 542; ORSA 2011, 89.

<sup>235</sup> Aikakauslehti Time kirjoitti 10. syyskuuta 2001 pääkirjoituksessaan ”Where have you gone, Colin Powell?”. Seuraavan päivän tapahtumat nostivat hänet hallinnon ehkä vaikutusvaltaisimmaksi valmistelijaksi.

Kaufmann 2002, 22.

<sup>236</sup> Simon 1997, 202–203.

Vallan keskittyminen pienelle ryhmälle vähentää päätöksenteon rationaalisuutta.<sup>237</sup> Myös monipuolinen ohjaus rajoittaa päätöksentekijän rationaalisuutta. Rajoittuneen rationaalisuuden seurauksena organisationaaliset toimijat käyttäytyvät kahdella erilaisella tavalla tehdessään päätöksiä. Ensisijaisesti he etsivät toiminnan suunnan, joka on tyydyttävä tai tarpeeksi hyvä, ennemmin kuin etsisivät optimaalista ratkaisua. Toinen tapa on yksinkertaistaa päätösprosessia, seurataan rutiineja ja sovelletaan opittuja sääntöjä, jotta vältetään epävarmuus ja vähennetään monimutkaisuutta.<sup>238</sup>

Organisaatioiden roolia strategisessa päätöksenteossa on tutkittu vähän. Organisaation ydin ovat sen prosessit.<sup>239</sup> Ne kouluttavat ja ehdollistavat toimijoita toimintatapoihinsa. Organisaation osana päättäjia saa siltä tehtäviä, arvoja ja rajoituksia. Päättäjän lojaalisuus on osaltaan organisaatiolle ja se vaikuttaa hänen toimintaansa, kun toimijat toimivat roolissa<sup>240</sup>.

Organisaatiot jakavat tehtäviä ja vastuuta, jolloin toimija voi keskittyä osaan tehtäväkentästä. Toiminta nopeutuu, erityisesti analysoidun tiedon osalta. Organisaatiot toimivat tukiverkostona, jolloin tietotarpeita saadaan täytettyä sen muokkaamalla totuudella.<sup>241</sup> Niissä tieto sijaitsee usein dokumenttien ja tietokantojen lisäksi organisaation rutiineissa, prosesseissa, käytännöissä sekä normeissa. Niiden ihmiset toimivat pääosin rationaalisesti, vaikkakin yleensä tehtävälähtöisesti. Organisaatiolla on asetetut tavoitteet, joihin niissä työskentelevät pyrkivät päätöksillään. Voidaankin sanoa, että myös organisaatiot rajaavat ihmisten rationaalista käyttäytymistä.<sup>242</sup>

Päätöksenteon rajoittuneeseen rationaalisuuteen johtaa myös tiedon puutteet. Objektiiivinen rationaalisuus päätöksenteossa merkitsisi jokaisen valinnan seurauksien täydellistä tuntemista, tulevaisuuteen sijoittuvien seurauksien tuntemista sekä kaikkien vaihtoehtojen tuntemista.<sup>243</sup> Kaikkien kriteerien täytyminen on hyvin epätodennäköistä. Päätökset ovat toiminnan suuntien etsimistä ja valitsemista päämäärien saavuttamiseksi. Päätöksien tekemisen vaikeus riippuu siitä kuinka selviä päämäärät ovat ja kuinka hyvin vaihtoehdot niiden saavuttamiseksi tunne-

<sup>237</sup> Allen & Coates 2009, 15.

<sup>238</sup> Kunnas 2013, 15; Allison & Zelikow 1999, 166–168.

<sup>239</sup> Organisaatiot ovat abstrakteja toimijoita. Niiden asettamat rajat ovat enemmän ajatuksellisia, kuin fyysisiä. Cimbala 1987, 229.

<sup>240</sup> Esimerkiksi valtion edustajana YK:ssa tai valtionvarainministerinä, jolloin he haluavat puhua siitä roolistaan siis esimerkiksi toimien vaikutus maailman silmissä tai mitkä ovat vaikutukset valtiontalouteen. Myöhemmin Herbert kuvaa tilanteita jossa sama päättäjia on vaihtanut kantaansa asiaan, kun hänen tehtävänsä (organisaation-sa) on muuttunut. Suomessa sanonta kuuluu ”sen lauluja laulat, kenen leipää syöt”. Organisaatioiden eroavuudet ovat enemmän tehtävässä ja tavoitteissa, kuin aidoissa tai rajoissa. Herbert 1997, 7–11; Cimbala 1987, 229.

<sup>241</sup> Organisaation tieto on saa vaikutteita sen tehtävistä, tavoitteista, prosesseista ja tavasta välttää epävarmuustekijöitä. Allison & Zelikow 1999, 170; Simon 1997, 112.

<sup>242</sup> Simon 1997, 88.

<sup>243</sup> Toisaalta kääntäen laadukas informaatio vähentää päätöksenteon epävarmuutta. Citroen 2010, 499–501.

taan.<sup>244</sup> Tiedusteluanalyyseja, erityisesti ennakkovaroituksia, voidaan pitää päätösten tehostajina. Päätöksentekijän toimintaympäristöymmärrystä tuetaan kattavan analyysiketjun käyneellä tuotteella, jonka pitäisi vaikuttaa päätökseen merkittävästi.<sup>245</sup>

Valittu konstruktiivinen näkökulma tukee organisaatio- ja päätöksentekijälähtöistä tarkastelua, jolloin tausta ja asema saavat roolin arvioitaessa vaikutuksia päätöksenteolle. Valtioiden poliittisen ja sotilaallisen johdon toiminta konkretisoituu valtion toimintana. Tutkimuksessa painotetaan toimijoiden roolia osana organisaatioiden vuorovaikutusta. Toimijoiden omat tarkoitusperät saattavat olla konfliktissa organisaatioiden asettamien tavoitteiden kanssa. Näkökulman tueksi aineistosta etsitään tekijöitä tapahtumista, joissa organisaatioiden toimintatavat tai voimasuhteet ovat vaikuttaneet<sup>246</sup> päätöksentekoon. Toisaalta organisaatioiden toimintatavat ovat luoneet tapahtumia, jotka ovat vaatineet tiettyjä toimenpiteitä, joita ei muuten olisi ehkä edes harkittu.

Kun tiedustelujärjestelmä toteaa ennakkovaroituksen tarpeelliseksi, on sen vakuutettava päätöksentekijä. Strateginen ennakkovaroitus on pahimmillaan hyödytön, koska toimiakseen, päätöksentekijä on vakuutettava taktisen tason todisteilla toteuttamaan toimenpiteitä.<sup>247</sup> Ennakkovaroituksen tulee tehdä päätöksentekijöille selväksi mahdolliset seuraukset.<sup>248</sup> Sekä sotilaallisen että poliittisen johdon tulee ymmärtää, että puolustusvalmisteluiden aloittaminen riittävän ajoissa on keskeistä sotilaalliselle maanpuolustukselle.<sup>249</sup>

### 3.1 Ennakkovaroituksen aiheuttamat toimenpiteet

Ennakkovaroituksella arvioidaan uhkan muutosta. Uhkan muutokseen vastataan toimenpiteillä, jotka riippuvat uhkan muuttuneesta osatekijästä. Ilman toimenpiteitä ennakkovaroitus tavoittelee vain toimintaympäristöymmärryksen muokkausta.<sup>250</sup> Yllätykset ovat jollain tasolla vääjäämättömiä, mutta ennakkovaroitusten avulla tulisi varmistaa käytettävissä olevien resurssien riittävyys.<sup>251</sup>

<sup>244</sup> Kompleksisuusaste puolestaan määrittää, kuinka haastava tilanne on johtamisen kannalta. Hanén 2010, 57.

<sup>245</sup> Davis 2006, 1008.

<sup>246</sup> Esimerkiksi siihen, mitä vaihtoehtoja päätöksentekijöille esitellään.

<sup>247</sup> Dahl 2013, 181.

<sup>248</sup> Hulnick 1987, 139.

<sup>249</sup> Georgian johto ei uskonut Venäjän aseelliseen hyökkäykseen, joten kansassa ei haluttu aiheuttaa paniikkia aloittamalla puolustusvalmisteluihin liittyvä linnoittaminen. Tähtinen 2011, 131.

<sup>250</sup> Marrin 2009, 199.

<sup>251</sup> Dahl 2013, 182.

Toimenpiteet ovat keskeinen tekijä ennakkovaroitukselle.<sup>252</sup> Ne voivat olla sotilaallisia, taloudellisia tai poliittisia. Toimenpiteillä luodaan politiikkaa ja muokataan omaa asemoitumista uhkaa vastaan. Niiden laatiminen on organisaatioiden toimintaa, joissa niiden tehtävät ja tavoitteet kohtaavat yksilöiden tavoitteet. Lopputuloksena syntyy yleensä organisaation näkemys valtiollisen tavoitteen täyttymisestä.<sup>253</sup> Päätöksentekijöiden tehtävänä on koordinoida eri organisaatioiden esityksiä yhtenäiseksi linjaksi.

Turvallisuutta eli uhkan tasapainottamista, tavoitellaan erilaisilla toimenpiteillä. Sisäpoliittisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi taloudelliset investoinnit, viranomaisten valtuuksien lisääminen tai kansalaisten oikeuksien kaventaminen. Ulkopoliittisia toimenpiteitä voivat olla julistuksia tai neuvotteluita vastapuolen tai tukijoiden kanssa, esimerkiksi diplomaattiset toimet tulevien toimenpiteiden hyväksyttämiseksi tai niille tuen saamiseksi.<sup>254</sup> Sotilaallisia toimenpiteitä voivat olla sotilaallisen valmiuden kehittäminen, joukkojen ryhmittäminen tai ryhmittämisten valmistelut.<sup>255</sup> Taloudellisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi materiaalin lisähankinnat tai tuotteiden säännöstely huoltovarmuuden kehittämiseksi. Toimenpiteiden valmistelut koordinoidaan viimeistään päätöksentekoprosessissa määritettäessä tavoitteita. Koordinoimalla saadaan sitoutettua eri organisaatiot toimenpiteiden valmisteluun ja niistä voidaan tehdä keskenään riippuvaisia tai toisiaan tukevia.

Kykyjen osalta toimenpiteet kohdistuvat pitkällä aikavälillä resurssien ja tietotaidon sekä määrään että laatuun. Niitä voidaan kehitettävä rajoitetusti lisäämällä taloudellisia resursseja, mutta merkittävät kyvyn muutokset tapahtuvat suurien ajallisten ja taloudellisten panostusten kautta. Uudet uhkat, esimerkiksi tietoverkkojen osalta ovat toisella tavalla haastavia. Turvallisuuden lisääminen osaamisen kautta on haastavaa ja erittäin pitkäaikaista. Kohderyhmänä ovat pahimmassa tapauksessa kaikki kansalaiset ja joka tapauksessa kohdeorganisaation toimijat. Resursseja taas voidaan lisätä melko nopeasti, erityisesti ohjelmallisia resursseja, mutta niissäkin on omat ongelmansa.<sup>256</sup>

<sup>252</sup> Toimenpiteet liittyvät uhkan elementtien (kuva 3) muutoksiin.

<sup>253</sup> Allison & Zelikow 1999, 167–169.

<sup>254</sup> 2001 terroritekojen jälkeen Yhdysvallat aloitti aggressiivisen diplomaattisen kampanjan vastatoimiensa hyväksymiseksi kansainvälisesti. Samalla tuli ilmeiseksi, ettei Afganistaniin kannattanut vain iskeä kineettisesti, vaan tarvittiin suunnitelma. Kaufmann 2002, 21.

<sup>255</sup> Strategisen ennakkovaroituksen aikajänne on yleensä pitkä, jolloin laajojen toimenpiteiden toteuttaminen on mahdollista. Uhkan kasvaessa joukkojen määrää, laatua ja valmiutta kehitetään vastustajan kykyjen kehitykseen vastaamiseksi.

<sup>256</sup> Tietoturva alentaa käytettävyyttä, joka vastaavasti lisää käyttäjien poikkeavia toimintatapoja, lisäten tietoturvariskejä. Tietoturvassa haetaan käytettävyyden ja turvallisuuden optimaalista suhdetta.

Terrorismin uhka poikkeaa taas sotilaallisesta uhkasta, sillä siinä kyky on seurattava elementti. Pahimmillaan päätöksenteko on iskun tekijän käsissä, jolloin sen selvittäminen voi olla erittäin haastavaa. Terrorismia torjutaan tiedustelemalla kykyjä. Iskuun tarvittavan tietotaidon<sup>257</sup> ja resurssien<sup>258</sup> seurannalla voidaan kohdentaa vastatoimenpiteitä. Terrorismi on uhka valtioiden sisäistä turvallisuutta kohtaan ja sen valvonta kuuluu yleensä sisäisestä turvallisuudesta vastaaville viranomaisille. Eri turvallisuusviranomaisten tulee tehdä yhteistyötä saadakseen ennakkovaroituksen terroriaikeista.<sup>259</sup>

Uhkan haittojen ja siten vaikuttavuuden pienentämiseen on myös mahdollista kohdistaa toimenpiteitä. Erityisesti saataessa tarkkoja (taktisia) ennakkovaroituksia, osa toimenpiteistä on tehokkainta suunnata haittojen pienentämiseen. Tällaisia toimenpiteitä voi olla esimerkiksi tilan tai ympäristön ajallinen rajoittaminen, tietyn alueen evakuointi tai turvallisuusprotokollien käyttöönotto. Myös resurssien lisääminen ajallisesti tai alueellisesti voi rajata haittaa.

Toimenpiteiden laadinta on monivaiheinen prosessi, joka jatkuu koko päätöksentekoprosessin läpi. Päätetyt tavoitteet ja toimenpiteet, joilla niihin pyritään, aiheuttavat uusia toimenpiteitä. Erityisesti organisaatioiden sisällä on tarve ohjata resurssit tukemaan annettua tavoitetta. Päätöksentekijöiden haasteena on ymmärtää, mitä organisaatiot tekevät päätösten perusteella. Yksinkertaiselta kuulostava päätös voi aiheuttaa toimia, joita ei tarkoitettu.<sup>260</sup> Organisaatioiden edustajien tulisi olla hyvin perillä organisaatioidensa prosesseista, jotta he osaavat huomioida ja tarvittaessa tuoda esille päätöksiin liittyviä riskejä.

Hallinnolliset toimet ovat, yksinkertaistaen, tavoitteellisia ohjeita organisaatioiden ohjaamiseksi haluttuun loppuasetelmaan. Yhteistä niille ovat tavoitteet, mutta organisaatioiden toiminta ja omat tavoitteet sekä resurssit ohjaavat hallinnollisten toimien ohjausta. Kukaan hallinnonala toteuttaa päätettyä tavoitetta resurssejaan ja tavoitteitaan hyödyntäen.<sup>261</sup>

<sup>257</sup> Tietotaidon osalta esimerkiksi pomminvalmistusohjeiden tai terroristikoulutuksen saaneiden seuraaminen. Samaan kategoriaan kuuluu kyberhyökkäyskyvyn seuranta. Dahl 2013, 111.

<sup>258</sup> Resurssien, kuten räjähdysaineiden tai yleismyrkyllisten aineiden, valvonta.

<sup>259</sup> Dahl 2013, 163–165.

<sup>260</sup> Kuuban kriisissä puolustusvoimien valmiuden nosto tasoon 2 tarkoitti muun muassa, että USA:n ydinaseilla varustettuja pommikoneita hajautettiin 33 siviili- ja sotilaskentälle, ympäri Pohjois-Amerikkaa ja Eurooppaa. Samoin päiväystylennoilla olevat koneet lensivät ydinasevarustuksessa. Näin ollen kaikissa yllättävissä tilanteissa olisi osapuolena ollut ydinasein varustetut yksilöt. Onneksi onnettomuuksilta vältyttiin. Allison & Zelikow 1999, 218.

<sup>261</sup> Turvallisuuden lisääminen tietyllä alueella voi tarkoittaa sotilaille lisää valvontaa, poliiseille lisättyä partiointia pelastukselle korotettua päiväystyövalmiutta, mutta toiselle rakennusprojektin toteuttamatta jättämistä tai toiminnan siirtoa alueelta pois.



Tiedustelujärjestelmä ei yleensä määritä ennakkovaroituksen aiheuttamia toimenpiteitä. Analyysin tulos voi olla tilanteen muutos uhkassa<sup>262</sup> tai arvio tilanteen kehittymisestä, mutta tiedustelu voi ohjata omaa toimintaansa saamiensa tulosten mukaisesti.<sup>263</sup> Eri toimialojen organisaatiot valmistelevat toimenpiteitä päätöksentekijöille toimintaympäristöymmärryksensä mukaisesti erilaisiin toimintavaihtoehtoihin. Tiedustelujärjestelmä tukee päätöksentekoa toimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa.

Päätöksentekijöille toimenpiteet ovat identiteettinsä toteuttamisen keskiössä. Tavoitteet ovat yleensä yleisiä, mutta keinot ja resurssit joilla niihin päästään, mahdollistavat oman taustan ja tavoitteiden toteuttamisen.<sup>264</sup> Ryhmädynamiikalla ja toimijoiden asemalla ryhmässä on merkittävä vaikutus heidän panokseensa toimenpiteiden laadinnassa, mutta erityisesti myöhemmin vaikutusten arvioinnissa.

Strategisen ennakkovaroituksen perusteella laadittavilla toimenpiteillä voidaan parantaa turvallisuutta, parantaa tiedustelukykyä, kehittää resursseja ja toteuttaa sotilaallisia toimia. Toimet voivat estää kriisiä toteutumasta, mutta niiden avulla tulisi kyetä valmistautumaan, jotta vastustajan mahdollisen yllätyksen etu olisi mahdollisimman pieni.<sup>265</sup>

Suunnittelussa toimenpiteet tulee huomioida monelta näkökulmalta. Toimenpiteiden tulee vastata uhkan muutokseen, mutta niiden tulee olla poliittisesti ja hallinnollisesti toteuttamiskelpoisia. Poliittinen toteuttamiskelpoisuus kohtaa päätöksentekijän identiteetin ja tavoitteet sekä ulkopoliittiset vaikuttimet. Hallinnollinen toteutus viittaa hallinnon organisaatioiden tavoitteisiin ja kilpailuun.

Toimenpiteet tulisi jakaa tavoitteellisesti uhkan osatekijöiden mukaan. Niihin vastaamisen tulisi olla organisaatioiden rajat ylittäviä toimenpiteitä, joiden koordinoinnista vastaa yksi organisaatio. Sotilaallisissa uhkissa puolustusministeriö koordinoi toimenpiteitä, mutta esimerkiksi tietoverkkouhkien osalta tilanne voi olla huomattavasti monimutkaisempi. Ukrainan kriisin aikana markkinoitu ”hybridisodankäynti” uhkaa kaikkia valtiohallinnon toimialoja, jolloin valmistautumisen toimenpiteet ulottuvat sosiaalialalta ympäristösuojeluun ja sotilaista tietoverkkoihin. Uudenlaisena kumouksellisen sodan muotona hybridisota vaatii valtiolta toi-

<sup>262</sup> Ennakkovaroitus voi olla esimerkiksi tieto että vihollisella on kyky toteuttaa operaation tietyn ajan kuluttua tai että aikaisemmin arvioitu voima on muuttunut, vaatien toimenpiteitä.

<sup>263</sup> Grabo 2010, 36.

<sup>264</sup> Kuuban kriisin ratkaisua sotilaallisesti osa toimijoista, joilla oli sotilaallinen tausta tai yleensä tehtävä sotilaallisessa organisaatiossa. Diplomaattista ratkaisua painottivat diplomaattisen taustan omaavat. Näkökantojen kompromissina saarto syntyi näkökantojen paineessa, kolmansien osapuolien aloitteesta. Allison & Zelikow 1999, 343–344.

<sup>265</sup> Dahl 2013, 178.

mialojen synkronointia, niin johtamisen kuin erityisesti valmistautumisen aikana. Yhteistyömuodot ja lait tulee laatia ja harjoitella ennen kriisiä, viimeistään strategisen ennakkoarvioituksen prosessin osatuloksena.

Toimenpiteitä voi jakaa myös kohderyhmän tai toimijan mukaisesti. Valtiolliset toimenpiteet ovat yleensä poliittisia toimenpiteitä, kuten tuen hakua muilta valtioilta tai organisaatioilta<sup>266</sup>. Ne pyrkivät yleensä vaikuttamaan tahtoon. Toisaalta toimet, kuten julistukset ja varoitukset, ovat poliittisia toimenpiteitä kotimaassa. Toimintaan tulee liittyä suunnitelmallinen tiedottaminen ja tiedotusvälineiden käyttö positiivisten tulosten levittämiseksi. Toimilla pyritään vaikuttamaan omaa tahtotasoa nostavasti, mutta epäsuorasti haetaan vastustajan tahdon laskua tai päätöksentekokynnyksen nostamista.

Päätöksentekoprosessiin tuodut toimenpiteet ja niihin liittyvät valmistelut tulisi olla seurattavissa. Tilanteen kehittyessä päätöksenteon on perustuttava jo tehtyihin toimenpiteisiin ja niiden vaikutuksiin. Toimenpiteiden tulisi vaikuttaa käytettävissä oleviin resursseihin tai mahdollisuuksiin. Organisaation tulisi dokumentoida tehdyt toimenpiteet, jotta niiden aiheuttamia tapahtumia voitaisiin seurata.<sup>267</sup>

Toimenpiteiden seuranta on merkittävässä asemassa seuraavia päätöksiä tehtäessä. Mitä kauempana kriisi vaikuttaa olevan, sitä poliittisemmaksi toimenpiteet muodostuvat. Toimenpiteitä tulisi kyetä sitomaan tarkkoihin taktisiin havaintoihin. Vastustajan sotilaallisen kyvyn muutokset voivat aiheuttaa joukkojen määrän tai laadun muutoksia, jolloin erityisesti varuskuntakysymykset tai puolustusteollisuuden investoinnit aiheuttavat poliittisia paineita. Toiminnan lisääminen aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia. Yhden organisaation toiminnan lisääminen aiheuttaa toisissa organisaatioissa vaatimuksia kompensatioista ja esityksiä niiden toiminnan lisäämisestä uhkan hoitamiseksi.

Toimenpiteiden toteutumisen todennäköisyys paranee merkittävästi, mikäli päätöksentekijät ovat vastaanottavaisia tiedolle.<sup>268</sup> Vastaanottavuutta voidaan parantaa ennakoivalla sisäisellä tiedottamisella<sup>269</sup>, jolla perustellaan tilanteen muutos ja aloitetaan toimenpiteiden valmistelu.

Ukraina kriisi on voinut aiheuttaa muutoksia uhkan elementteihin. Tahdon osatekijöinä tarve osoittautui nopeasti muuttuvaksi. Mikäli toimijalla on nopea ja tehokas päätöksentekokyky,

<sup>266</sup> Kuten valtioliitoilta, yrityksiltä tai muilta organisaatioilta.

<sup>267</sup> Simon 1997, 220.

<sup>268</sup> Dahl 2013, 178.

<sup>269</sup> Esimerkiksi pitämällä tilannekatsaus, jossa kerrotaan selkeitä taktisia havaintoja.

tahto voi siis muuttua viikoissa. Strategisena toimenpiteenä voisi olla tarpeen pienentäminen diplomaattisessa ja taloudellisessa kanssakäymisessä. Valmistautumisen painopiste muodostuukin päätöksenteon kehittämiseen. Päätöksenteon nopeuden parantaminen ja valmisteluiden kattavuus ovat tavoitteena, kun yhteistoimintaa ja resurssien käyttöön saamista varmistetaan.

### 3.2 Päätöksenteon prosessi

Päätösten<sup>270</sup> tekemisen haasteet riippuvat siitä, kuinka selvät tavoitteet ovat ja kuinka hyvin vaihtoehdot niiden saavuttamiseksi tunnetaan.<sup>271</sup> Päätöksen tarkoitus on tavoitteen saavuttaminen, ongelman ratkaiseminen tai suunnitelman toteuttaminen. Päätöksenteko tarkoittaa valintaa kahden tai useamman vaihtoehdon välillä.<sup>272</sup> Siinä valitaan toiminnan tavoitteet ja vaihtoehdot, joiden avulla niihin pyritään eli päätöksenteon voidaan sanoa olevan valintojen tekemisistä. Päätöstä arvioitaessa tulkitaan vaikutuksia eri vaihtoehtojen välillä. Päätöksenteko ei ala vaihtoehdoilla, vaan tavoitteilla. Niillä vastataan siihen mitä yritetään saada aikaan ja mitä tuloksia yritetään saavuttaa.<sup>273</sup> Jokainen vaihtoehto arvioidaan tavoitteiden kautta ja näistä sopivimpia verrataan riskeihin.

Tutkimuksen olettamuksena on, että ennakkovaroituksen vaatimien toimenpiteiden päätöksentekoon liittyvät ratkaisut tehdään vaihtelevien olosuhteiden paineessa. Päätöksentekijöiden identiteetti ja toimintaympäristöymmärrys ovat ratkaisevassa roolissa. Identiteettiin liittyvät henkikohtaiset ominaisuudet, kuten koulutus, kokemus, ideologiat ja agendat vaikuttavat erityisesti tilanteenarvioon. Ennakkovaroitus ja sitä seuraava päätöksentekoprosessi ovat vahva uhkaa turvallistava diskurssi, jonka vahvuus vaikuttaa päätöksentekijöiden identiteettiin prosessissa.

Rationaaliset päätökset tehdään perustuen täydelliseen informaatioon tavoitteista, vaihtoehdoista ja niiden tuotoksista. Informaatiota käytetään myös ulkoisen ympäristön muutosten merkityksellistämiseksi eli toimintaympäristöymmärryksen luomiseksi.<sup>274</sup> Päätöksenteon pe-

<sup>270</sup> Kielitoimiston sanakirjan mukaan 1. loppu, päätekohta tai 2 harkittu ratkaisu ja Suomen kielen sanakirjan mukaan 1. loppu, lopputulos 2. harkinnan tulos, valinta vaihtoehtojen väliltä. Siis olennaista on harkinta sekä vaihtoehdot joiden väliltä ratkaisu tehdään. Päätös on yhteen tai useampaan vaihtoehtoon perustuvan ratkaisun tekeminen. Sana velvoittaa valitsemaan. Päätös siis tehdään tai ei tehdä. Välimuotoja ei ole. Päätökset ovat toiminnan suuntien etsimistä ja valitsemista päämäärien saavuttamiseksi

<sup>271</sup> Choo & Johnston 2004, 77–82.

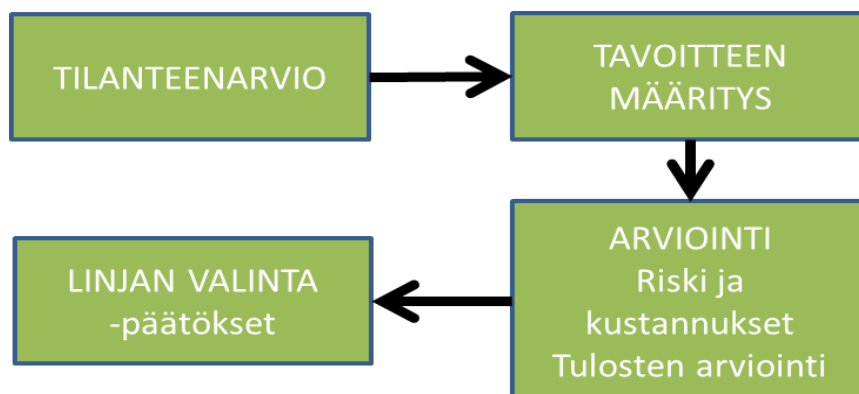
<sup>272</sup> Suomen kielessä päätöksentekijä tarkoittaa poliittista päätöksentekijää. Kielitoimiston sanakirja 2012; Kunnas 2013, 15.

<sup>273</sup> Päätöksenteko on resurssien ohjaamista toimenpiteisiin. ORSA 2011, 88.

<sup>274</sup> Ennakkovaroitus (tiedusteluanalyysinä) on tieto muiden seassa päätöstä tehtäessä. Kunnas 2013, 15–16; Mar-  
rin 2011, 183.

rusteena ovat tieto ja tunne. Tunteet rajoittavat päätöksenteon rationaalisuutta painottaen päätöksentekijän identiteettiä. Tiedon puutteet lisäävät tunteiden vaikutusta päätöksentekoon.<sup>275</sup>

Aineiston luokittelua varten päätöksenteon prosessina käytetään aikaisemmissa tutkimuksissa esitettyjen mallien avulla muodostettua synteisiä, jossa tilanteenarvioinnin perusteella asetetaan tavoitteet, arvioidaan vaihtoehdot ja niiden vaikutukset päättymisen päätöksen tekemiseen.<sup>276</sup> Päätöksenteon prosessi on esitelty kuvassa neljä.



KUVA 4. Päätöksenteon prosessi<sup>277</sup>

Tieto liikkuu prosessin eri vaiheissa. Jatkuva tiedon virtaus strategisen päätöksenteon prosessin vaiheissa on osa prosessin dynaamisuutta.<sup>278</sup> Organisaatioiden viestintä siirtää analysoitua tietoa päätöksentekijöille ja tietoa päätöksistä tai uusista tavoitteista asiantuntijoille.<sup>279</sup> Tietoperusteisessa päätöksenteon prosessissa hankittua tietoa hyödynnetään erityisesti vaihtoehtojen laadinnassa ja niiden vaikutusten arvioimisessa ennen varsinaisen päätöksen tekemistä.<sup>280</sup> Strategisia päätöksiä ei kuitenkaan tulisi tehdä pelkän hajanaisen tiedon perusteella vaan tiedusteluanalyysin tukeman toimintaympäristöymmärryksen perusteella.<sup>281</sup>

Lineaarisessa päätöksentekomallissa asetetaan päämäärät ja tavoitteet, arvioidaan vaihtoehtoja ja seurauksista sekä arvioidaan tulokset tarkoituksien ja preferenssien mukaisesti. Organisaatioiden ohjauksessa toimijat käyttäytyvät yleensä rajoittuneen rationaalisesti: Ensin etsitään toiminnan suunta ja vaihtoehto, joka on tyydyttävä eli käyttökelpoinen ja ylittää vähintään

<sup>275</sup> Brander 2013, 70.

<sup>276</sup> Tutkimuksessa käytetty päätöksentekoprosessi on organisaatioiden prosessi. Yksittäinen ihminen tekee päätökset eri tavalla, kuin organisaation päätökset tehdään. Holsti 1995, 255–282; Simon 1997, 282.

<sup>277</sup> Tarpeen mukaan prosessia oioetaan tai oikeammin prosessiin eivät osallistu suunnitellut osapuolet. Yksittäisten toimijoiden toiminta prosessissa, esimerkiksi julkaisemalla kantansa julkisella foorumilla, kääntää prosessin ylösalaisin. Esimerkkejä löytyy Suomen kriisinhallintapäätöksenteosta. Rätty & Sikanen 2014, 88; Hassi 2014, 8.

<sup>278</sup> Kunnas 2013, 22.

<sup>279</sup> Simon 1997, 308.

<sup>280</sup> Nicolas 2004, 28–29.

<sup>281</sup> Prunckun 2010, 16.

hyväksytyt kriteerit. Toiseksi organisaatio tai sen toimija yksinkertaistaa päätösprosessin seuraamalla rutiineja ja soveltamalla opittuja sääntöjä välttääkseen epävarmuutta ja vähentääkseen kompleksisuutta.<sup>282</sup>

### 3.3 Tilanteen arviointi

Ennakkovaroitus on tuotettu analyysi, joka kuvaa tilannekehityksen päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden käyttöön. Tilannearvio ei varsinaisesti ole yksittäinen hetki vaan jatkuva prosessi, joka ilmenee päätöksentekijän toimintaympäristöymmärryksenä. Tässä mielessä päätöksenteon prosessi käynnistyy tilanteenarviolla. Se määritetään tutkimuksessa päätöksentekoa edeltäväksi toimintaympäristöymmärryksen päivittämiseksi.<sup>283</sup> Ennakkovaroitus asettaa ennakkokäsitykset uuteen valoon ja pakottaa pohtimaan mitä mahdollisia vaikutuksia kuvatulla tilannekehityksellä on. Päätöksentekijän toimintaympäristöymmärrys vaikuttaa ratkaisevasti vastaanottavuuteen ennakkovaroitukselle.<sup>284</sup>

Identiteetti vaikuttaa vastaanottavuuteen ja toimenpiteiden perusteltavuuteen päätöksentekijälle. Mitä vaikeammasta lopputuloksesta on kysymys, päätöksentekijä joutuu perustelemaan itselleen ja viestinnän kautta muille, miksi valtio valmistautuu aiheuttamaan vahinkoa tai haittaa.<sup>285</sup> Asetelma helpottuu puolustuksellisissa ratkaisuissa, mutta oman haasteensa tuo omien kansalaisten oikeuksien rajoittamisen perusteleminen.

Valtion sotilaallinen liittolaisuus, asema kansainvälisessä yhteisössä ja kahdenväliset suhteet vastustajan kanssa ohjaavat toimijoita turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. Ennakkovaroituksen toimenpiteiden poliittinen kompleksisuus vaikeuttaa toimintaympäristöymmärryksen muodostamista.<sup>286</sup> Ennakkovaroituksen sisällöllä pyritään vähentämään epävarmuutta.

Päätöksentekijän toimintaympäristöymmärrykseen vaikutetaan sisäisesti ja ulkoisesti. Sisäiset ja ulkoiset olosuhteet tarkoittavat toimintaa osana maan poliittista järjestelmää, kansainvälistä tilannetta ja maan yleistä mielipidettä. Sisäisinä pidetään haluja, eli päätöksentekijän tavoitteita ja motivaatiota. Ulkoisia voidaan nimittää mahdollistajiksi ja rajoitteiksi.<sup>287</sup> Ainakin osa päätöksentekijöihin vaikuttavista tekijöistä vaikuttaa eri tilanteissa eri tavalla. Esimerkiksi

<sup>282</sup> Simon 1997, 323; Kunnas 2013, 23.

<sup>283</sup> Simon 1997, 99.

<sup>284</sup> Dahl 2013, 173.

<sup>285</sup> Perinteinen menetelmä on hyvän ja pahan vertauskuvien käyttö, jolloin pahalle vastapuolelle kärsimys on oikeutettua. Tavis & Aronson 2007, 199.

<sup>286</sup> Kompleksisuutta ilmenee ainakin koskien monitahoisen, erilaisista lähteistä tulevan tiedon integroimista puutteelliseen ja epätäydelliseen tietoon. Se aiheuttaa epävarmuutta sekä monimutkaista vuorovaikutusta poliitikkojen ja virkamiesten välillä. Jalonen 2006, 8.

<sup>287</sup> Russell, Starr, Kinsella 2006, 21.

sosiaalisen median vaikutus muuttuu arvaamattomasti. Tekijät vaikuttavat imagon, asenteiden, arvojen, doktriinien, ideologioiden ja erilaisten yhdenmukaisuuksien muodostumiseen eli päätöksentekijän identiteettiin.<sup>288</sup> Subjektiviisuuden ilmentymänä olevat tunteet vaikuttavat ratkaisuun erityisissä tapauksissa ja yhteyksissä. Tunteet pitäisi ottaa huomioon perusteena intuitiolle.<sup>289</sup>

Tunteet luovat pohjan ennakkoluuloille. Ne vaikeuttavat saadun tiedon sisäistämistä, erityisesti kun kyse on riittävän epävarmasta tilanteesta, kuten strategisesta ennakkovaroituksesta. Sen antajan ja vastaanottajan toimintaympäristöymmärryksen eroavaisuus saattaa vaikuttaa tiedon vastaanottoon. Päätöksentekijät tarvitsevat konkreettisia havaintoja ollakseen vastaanottavia varoitukselle.<sup>290</sup> Ennakkovaroitus saattaa kuitenkin estää virheellistä informaatiota tai arviota painottumasta päätöksentekoprosessissa.<sup>291</sup>

Ennakkovaroitus kuvaa päätöksentekijöille tilanteen ja erityisesti ennusteen sen kehittymisestä. Vastustajan osoittama tahtotila leimaa prosessia ja siitä tehdään johtopäätöksiä, vaikka vastustajan linjan vakaudesta ja päättäväisyydestä ei ole tietoa.<sup>292</sup> Käytettävissä olevan tiedon varassa, päätöksentekijä muodostaa toimintaympäristöymmärryksensä identiteettinsä ja organisaatiollisten tehtävien paineessa. Mikäli päätöksentekijä ei kykene muuttamaan ennakkokäsityksiään, ennakkovaroituksen asiat eivät vaikuta merkittävästi tilanneymmärrykseen.<sup>293</sup> Virheet toisen osapuolen kykyjen tai aikomusten tulkinnassa, voimasuhdearvioinneissa ja riskien tai seurausten arvioinneissa ovat edesauttaneet sotien syntymistä.<sup>294</sup>

Tilanneymmärrykseen vaikuttavat aikaisemmat toimenpiteet ja niiden aiheuttamat muutokset mahdollisuuksiin.<sup>295</sup> Päätöksenteon perusteita luotaessa tulee ymmärtää laajoja kokonaisuuksia ja toimintaa on tuettava nopeiden ennakkointimenetelmien käytöllä. Ennakkovaroituksen

<sup>288</sup> Päätöksentekijöiden historiallinen identiteetti on avainasemassa päätettäessä turvallisuudesta. Osallistumalla kriisinhallintaan, haetaan yhteisöllisyydestä turvaa. Holsti 1995, 255–282; Rätty & Sikanen 2014, 76–77.

<sup>289</sup> Yksittäinen toimija irrallisessa tapauksessa ei toimi rationaalisesti. Arvioitavien näkökulmien, ratkaisuvaihtoehtojen ja tavoitteiden määrä on liian suuri käsitellä, jolloin päätöksentekijä toimii annettujen vaihtoehtojen ja perusteluiden varassa. Hanen 2010, 58–59; Simon 1997, 92–93.

<sup>290</sup> Dahl 2013, 129.

<sup>291</sup> Ihmisillä on tapana kehittää tapahtumaan liittyvä narratiivi, joka ohjaa ajatuksia, osin huolimatta faktoista. Steinhart 2009, 432; Tavis & Aronson 2007, 193.

<sup>292</sup> Mandel 2009, 210.

<sup>293</sup> Kognitiivinen dissonanssi pyrkii vakuuttamaan toimijaa aikaisemman valintansa oikeellisuudesta, vastoin perusteitakin. Tavis & Aronson 2007, 18.

<sup>294</sup> Greg Cashman on arvioinut että ensimmäisen Persianlahden sodan syissä oli sekä Saddam Husseinin virhearvio länsimaiden reaktiosta Kuwaitin valtaukseseen, että länsimaiden väärinarviointi Irakin kyvystä ja tahdosta käyttää voimaa. Toki Marrin väittää, että senhetkisessä poliittisessa tilanteessa edes kansallisen virallisen ennakkovaroituksen (NIE, National Intelligence Estimate) laatiminen ei olisi riittänyt päätösten tekemiseen, jotta 9/11 terroriteot olisi estetty. Dahl 2013, 144; Marrin 2011, 198–199.

<sup>295</sup> Kehittyvässä tilanteessa peräkkäisten tilanteiden tilannekuva ei radikaalisti eroa. Ennakointi edellyttää myös resurssitietoisuutta. Kuusisto 2005, 61.

johdosta tehtävät toimenpiteet, ja niiden analysointi erilaisten kehityspolkujen ja loppuasetelmien osalta, vaikuttavat jo tilannearvioon.

Organisaatioissa valta on jakaantunut ja yksilön tahtoa verrataan instituution tehtävään.<sup>296</sup> Organisaatioiden sisällä ihmisillä on omiin arvoihin ja taustoihinsa perustuvia tavoitteita, jotka voivat olla esimerkiksi taloudellisia tai moraalisia. Arvot ja tavoitteet ohjaavat päätöksentekijän motivaatiota, joka on tärkein yksittäinen ajattelua aktivoiva tekijä. Vapaaehtoisorganisaatioissa tavoitteet ovat todennäköisimmin lähempänä yksilön moraalisia tavoitteita.<sup>297</sup> Organisaation jäsenten täytyy jakaa yhteinen ymmärrys, siitä mikä organisaatio on ja mitä se tekee. Organisaatiot luovat oman toimintaympäristötietoisuuden kuvattuun tilanteeseen. Näin varmistetaan mukautuminen toimintaympäristöön sekä sen menestyminen.<sup>298</sup>

Organisaatioiden haasteena ovat hallinnolliset tehtävät, jotka kuluttavat vastuussa olevien aikaa ja resursseja. Henkilöt, jotka tekevät merkittäviä päätöksiä, voivat vastata alaistensa organisaatioiden hallinnosta. Heillä tulisi kuitenkin olla konkreettista tukea, jotta heidän huomiionsa ei keskittyisi hallinnollisiin tehtäviin.<sup>299</sup>

Informaatioteknologian kehitys on luonut räjähdysmäisen kasvun mediatarjontaa. Tiedon nopeus on kasvanut ja reaaliaikaisuus on lähes kaikessa tiedonsaannissa mahdollista. Kehitys on vähentänyt perinteisten tiedotusvälineiden roolia, pakottaen sekä viranomaiset että poliittiset toimijat käyttämään myös uusia välineitä. Kasvanut mediatarjonta on johtanut erityisesti pirstaleisen tiedon tarjontaan, jossa tosiasiallisten ja epätodellisuuden tuotosten raja on hämärtynyt.<sup>300</sup> Poliittisille päättäjille tulee tietoa harvakseltaan tiedustelujärjestelmästä ja jatkuvasti raakatietoa kontakteilta ja mediasta. Sen ongelma on, että tieto on sekavaa, rajoitettua ja osin suorastaan virheellistä. Silti se muokkaa päättäjän mielipidettä eli kognitiivista kenttää, ymmärrystä, johon analysoitu tiedustelutieto tuotetaan. Mikäli tilannekehitys kuvataan samankaltaisena aikaisemmin, tapahtunutta muutosta pidetään pienenä, koska muistijälki tapauksesta on jo olemassa.<sup>301</sup>

Päätöksentekijät valitsevat pääasialliset tiedontuottajat, jolloin he joutuvat arvioimaan lähteitensä luotettavuutta. Luotettavan aineiston määrä on huomattavan pieni verrattuna informaati-

<sup>296</sup> Allison & Zelikow 1999, 256.

<sup>297</sup> Joidenkin järjestöjen tavoitteena voi olla esimerkiksi ympäristönsuojelu, mutta osan osallistujissa motivaatio ja keinovalikoima lähentelevät terroristijärjestöjä. Simon 1997, 90.

<sup>298</sup> Choo 1996, 333.

<sup>299</sup> Simon 1997, 327.

<sup>300</sup> Hämäläinen 2009, 7.

<sup>301</sup> Mikäli samanlaista tilannetta esitetään usein toimenpiteiden perusteiksi, päätös on samanlainen kuin edellisillä kerroilla. Simon 1997, 99.

tiotulvaan, jota erityisesti sosiaalisessa mediassa tuotetaan. Vieraita lähteitä tai tilanteeseen sopimattomia näkökulmia voidaan tietoisesti tai tahattomasti väheksyä.<sup>302</sup> Riskinä on, että päätöksentekijän subjektiivisuus edistää tiettyjen näkemysten esilletuontia.<sup>303</sup> Erilaiset näkökulmat ja katsontatavat kuuluvat olennaisesti päätöksentekoon ja organisaation tuottama analysoitu tieto ja osallistujien muista lähteistä hankkima tieto eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä tiedon muotoja.

Aineiston perusteella useista lähteistä nousee esiin päätöksentekijöiden kulttuurillinen osamattomuus. Toisen kulttuurin tai valtion tuntemuksen puute vääristää arvioita toiminnasta tai oman toiminnan vaikutuksista. Uskomus omasta ylivertaisuudesta ei saisi estää riittävien päätösten tekemisen.<sup>304</sup>

Subjektiivisuuden, eli oman ja organisaation arvomaailmojen, huomioon ottaminen vaikuttaa tiedon hyödyntämiseen. Tieto on osaltaan näkemyksellistä. Tuotetussa materiaalissa on näkökulma- ja lähtökohtaeroja, jotka johtuvat tuottajien ja heidän organisaationsa identiteetistä. Lähtökohtaisesti ennakkovaroituksen perusviesti on selvä, mutta sen yksityiskohdat saattavat saada päätöksenteossa suhteettomat suuren roolin.<sup>305</sup> Olennaisen tiedon tunnistaminen ja löytäminen osoittautuu päätöksenteossa sekä tärkeäksi tekijäksi että haasteeksi. Tiedon rajallisuus on merkittävin päätöksenteon rationaalisuutta rajoittava tekijä.

### 3.4 Tavoitteiden määrittäminen

Toimintaympäristöymmärryksen perusteella muodostetaan tavoitteet, joita toimenpiteillä haetaan. Tavoitteena on ennakkovaroituksen kuvaamaan uhkaan vastaaminen. Strategisen ennakkovaroituksen tavoitteita voidaan asettaa uhkan elementtejä vastaaviksi. Vastustajan tarpeeseen toimia vastataan omilla poliittisilla tavoitteilla, joilla pyritään vähentämään painetta tahdon osalta. Sinänsä yksinkertaiselta kuulostavan tehtävän määrittely on haastavaa. Millä toimenpiteillä päästään kohti tavoiteltavaa loppuasetelmaa? Vastausta haetaan toimenpiteiden suhteesta toimijaan, organisaatioon ja valtioon.

---

<sup>302</sup> Montgomery & Mount 2014, 364–365.

<sup>303</sup> Tavis & Aronson 2007, 230.

<sup>304</sup> Tutkijat kritisoivat USA:n poliittista lukkiutumista päätöksenteon halvaannuttamisesta ja osaltaan Irakin tilanteen pahenemisesta. Lewis & Sapin 2008, 13.

<sup>305</sup> Kunnas 2013, 57–58.



Toimenpiteiden vertaaminen tavoitteisiin liittyy valtion määrittelemään strategiaan.<sup>306</sup> Strategialla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtion sisä- ja ulkopoliittisia tavoitteita sekä keinoja niiden toteuttamiseksi. Tavoitteet tulisi asettaa sekä omalle toiminnalle että vastustajalle. Strategisen ennakkovaroituksen osalta on harvoin konkreettisia tavoitteita, joita vastustajalle kyetään asettamaan. Vastustajan sotilaallisen potentiaalin vähentäminen on vaikeasti toteutettavissa, jolloin usein keinoiksi jää uhkan huomioimatta jättäminen tai oman sotilaallisen potentiaalin vahvistaminen.<sup>307</sup>

Tavoitteita asetetaan erityisesti ulkopoliitiikan osalta. Poliittisilla tavoitteilla haetaan kansainvälistä tukea poliittisesti, sotilaallisesti tai taloudellisesti. Valtion sisäiset tavoitteet voivat olla ristiriidassa esimerkiksi liittolaismaiden tai yhteisön tavoitteiden kanssa.<sup>308</sup> Vastustajan toimintaa kohtaan asetettavat tavoitteet ovat pääosin poliittisia ja niillä voidaan tavoitella tarpeen pienentämistä tai päätöksentekokyvyn pidäkkeen nostamista.

Kun tavoitteena on vastata vastustajan kyvyn muutoksiin, tarvitaan konkreettisempia toimenpiteitä. Toissijaisesti niillä tavoitellaan myös vastustajan tahdon pienentämistä. Tavoitteena voi olla sotilaallisen voimatasapainon palauttaminen, valmiuden nostaminen uhkan aikakriittisyyteen vastaamiseksi tai resurssien suuntaaminen sisäistä uhkaa vastaamaan. Tavoitteiden reaktiivisuus on osaltaan haaste ja ennakkoinnilla tulisikin varmistua valmiudesta vastata vastustajan seuraavaan provokaatioon.

Päätöksentekijöiden rajoittunut rationaalisuus heijastuu merkittävästi tavoitteiden asettamiseen. Strategisen ennakkovaroituksen osalta huoli toimenpiteiden provokatiivisuudesta voi rajata päätöksentekijöiden tavoitteidenasettelua. Puutteellinen tieto, identiteetin ja organisaation luoma paine ja tarve toimenpiteille luovat olosuhteet, jossa tavoitteet asetetaan helposti joko mataliksi tai ympäripyöreiksi. Riskinä on tavoitteiden väärinymmärrys tai muokkaaminen organisaatiolle mieluisammaksi.

Toimijoiden agendat voivat vaikuttaa tavoitteiden määrittämisessä, mikäli niillä on kosketuspintaa asiaan. Osallistuja voi nähdä sotilaallisen valmiuden noston provokaationa, siinä missä toinen voi nähdä sen valmistautumisena yllätykseen tai uhkan kynnyksen nostona. Henkilökohtaiset tavoitteet voivat myös ohjata pyrkimään poliittisen pääoman tai oman aseman edis-

<sup>306</sup> Strategian puuttuessa päätöksenteko saattaa muodostua linjattomaksi ja reaktiiviseksi, jolloin politiikka kehittyy tapahtumien edetessä. Ellison 2011, 350.

<sup>307</sup> Joskus esitetään ilmaisuja kuten ”kustannustehokas uhka”, kuvaamaan syitä uhkan tietoiselle ohittamiselle.

Betts 2011, 342.

<sup>308</sup> Russell, Starr & Kinsella 2006, 71.

tämiseen. Organisaatioiden ohjaama tavoiteasettelu altistaa päätöksentekijät asemaan, jossa poliittisilla tavoitteilla saatetaan ohjata toimintaa.<sup>309</sup>

Organisaatioilla on merkittävä rooli tavoitteiden asettamisessa. Organisaatioiden toimijat pyrkivät edistämään tai painottamaan edustamaansa organisaatiota tavoitteita asetettaessa.<sup>310</sup> Eri-tyisesti rakenteellisissa ratkaisuissa, kuten budjeteissa tai alueellisissa ratkaisuissa, toimijoiden käytös on ennustettavissa.<sup>311</sup> Sisäministeri voi painottaa sisäisen turvallisuuden tavoitteita, siinä missä ulkoministeri voi vaatia tavoitteeksi kansainvälistä hyväksyntää. Organisaatioiden haasteeksi nousee aineistosta päätösten suhteellisuus, eli tavoitteiden tasapainottaminen päätösten ollessa kompromisseja.

Valittujen vaihtoehtojen avulla ei ole juuri koskaan mahdollista saavuttaa tavoitteita täydellisesti. Tavoitteellisuuden moninaisuus ilmenee päätöksenteossa asioiden erilaisilla näkökulmilla ja näkemyksillä. Sama asia koetaan samaan aikaan hyödylliseksi ja toisen näkemyksen mukaan siitä on suurta haittaa asialle. Ei siis ole olemassa oikeita tai vääriä ratkaisuja, vaan näkemyseroja asioista. Niitä ja kompromisseja voidaan hallita valmistelemalla tavoitteita ja toimintavaihtoehtoja, jotka toimivat suuressa osassa tilanteista valtion turvallisuutta lisäävästi.<sup>312</sup>

### 3.5 Vaikutusten arviointi

Toimintavaihtoehtojen vertailu toteutetaan, jotta päätöksentekijöillä olisi mahdollisimman hyvät perusteet päätöksenteolle ja varsinaisen politiikan valinnalle.<sup>313</sup> Vaiheessa arvioidaan toimintavaihtoehtojen kustannukset, riskit ja saavutettavat vaikutukset suhteessa tavoitteisiin. Kustannuksia on sekä taloudellisia että poliittisia. Päätöksentekijät arvioivat päätöstensä aiheuttamien toimenpiteiden vaikutuksia ainakin sisä- ja ulkopoliittikkaan, turvallisuustilanteeseen, mutta myös esimerkiksi energia- ja ympäristöpolitiikkaan.<sup>314</sup> Ennakkovaroituksen yhteydessä esitettävät toimenpiteet ovat kriittisessä asemassa arvioitaessa tavoitteiden saavutta-

<sup>309</sup> Mitä enemmän toimenpiteiden arvioinnissa valtaa luovutetaan pois päätöksentekijöiltä, sitä poliittisemmin värittyneemmäksi vaihtoehto muuttuu. Juntunen 2010, 212–218.

<sup>310</sup> Kuuban kriisin kuluessa Maxwell Taylor (Sotilasneuvoston komentaja, JCS) painotti ilmaiskuja vaihtoehtona, kun taas Charles Bohlen, diplomaattina, esitti uhkavaatimusten antamista, jotta Neuvostoliitolla olisi mahdollisuus vetäytyä tilanteesta. Allison & Zelikow 1999, 340–342.

<sup>311</sup> Sama, 307.

<sup>312</sup> Simon 1997, 311; Kunnas 2013, 18.

<sup>313</sup> Pulkkinen 2006, 35, ORSA 2011, 90–91.

<sup>314</sup> Marrin luetteloi yleisimmät haasteet toimenpiteille: Niitä ei katsota käytännöllisiksi, toteuttamiskelvollisiksi, tarpeellisiksi tai halutuiksi. Davis 2009, 178; Marrin 2011, 201.

mista.<sup>315</sup> Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on punnittava yritysten tuotto- ja riskiodotuksia, jotka vaikuttavat sekä investointeihin että tuotannon alasajopäätöksiin, ja siten valtion talouskehitykseen.<sup>316</sup>

Toimintavaihtoehtoja tulee arvioida suhteessa annettuun tilannekuvaukseen, mutta myös vaihtoehtoiseen tilannekehitykseen. Suunniteltuja toimenpiteitä tulee tarkastella kriittisesti, jotta saadaan vaihtoehtoja sekä testattua valittua toimintavaihtoehtoa.<sup>317</sup> Eri organisaatioissa toimiville tulee kyetä tarjoamaan vaihtoehtoja, jotka tukevat osaltaan heidän organisaatioiden tavoitteita. Muussa tapauksessa toimijan luontainen tahto lykätä vaikeita päätöksiä myöhemmäksi nousee todelliseksi vaihtoehdoksi.<sup>318</sup>

Konfliktia ennakoitaessa yllätys on yksi arvioitava näkökulma. Vastustajan yllätysmomentin minimointi ja oman toiminnan yllätyksellisyys ovat sodankäyntiä lyhyellä tähtäimellä edesauttavia suureita. Strategisella yllätyksellä, kuten ensi-iskulla, voi olla merkittäviä taktisia etuja, mutta strateginen yllätys ei takaa voittoa sodissa.<sup>319</sup>

Strategisen tason toimenpiteet vaativat aikaa. Taktisen edun saavuttaminen strategisilla toimilla vaatii runsaasti ennakointia. Mitä kauemmaksi sotilaallisista toimenpiteistä siirrytään kohti taloudellisia vaikutuksia, sitä pidemmäksi aikajänne kasvaa.<sup>320</sup>

Arvioitavien vaihtoehtojen määrä vaikuttaa arvioinnin keston, mutta sillä on myös vaikutuksia osallistujien tyytyväisyyteen tehdyistä päätöksistä.<sup>321</sup> Myös peräkkäisillä samankaltaisilla päätöksillä on vaikutuksia arviointiin.<sup>322</sup> Toisaalta useiden vaihtoehtojen käsittely jakaa päätöksentekijöitä, mutta voi luoda myös paremman perusteltavuuden tuntuman tehdyn ratkaisun suhteen. Päätöksentekijät ja organisaatiot altistuvat päätösten jälkeen pettymyksille tuloksiin.

<sup>315</sup> Toimintasuosituksiin kytketty strateginen ennuste voi olla jopa itse itseään toteuttava, mikäli päätöksentekijät toimivat suositustensa mukaisesti. Sivonen 2013, 128.

<sup>316</sup> Matikainen 2010, 69.

<sup>317</sup> Toimenpiteiden arvioitiin voidaan käyttää SWOT-analyysia, vasta-argumentointi tai esimerkiksi oletusten testausryhmää. Beebe & Pherson 2012, 56–58.

<sup>318</sup> Poliitikon tähtäimessä on ensisijaisesti oma seuraava valintansa. Päätökset jotka vaarantavat sen, tarvitsevat vahvemmat perusteet, kuin sitä edesauttavat päätökset. Päätöksentekijöiden vastaanottavuuden varmistamiseksi tarvitaan tarkkaa taktisestason tietoa tukemaan strategisen tason arvioita. Simon 1997, 163; Dahl, 2013, 180.

<sup>319</sup> Noin puolet merkittävistä sodista, jotka ovat alkaneet yllätyshyökkäyksellä (esimerkiksi Barbarossa, Yom Kippur, Kuwait), ovat päättyneet yllättäjän tappioksi. Helfstein 2012, 277.

<sup>320</sup> Voimankäytön säännöistä voidaan päättää tunteissa. Päätökset sotilasmateriaalin tuotannosta kestävät kuukausista (hankinnat) vuosikymmeniin (uuden asukupolven kehittäminen).

<sup>321</sup> Harrison & March 1984, 230.

<sup>322</sup> Vietnamin sodan jälkeen Yhdysvalloissa sanottiin ”ei enää koskaan”, mutta kolmekymmentä vuotta myöhemmin sanotaan ”ja taas”. Lewis & Sapin 2008, 13.

Yleensä syy ei ole päätöksen huonous tai sitä kohdannut kritiikki, vaan he tekevät päätöksiä olettaen liian hyviä tuloksia.<sup>323</sup>

Vaikutukset henkilökohtaisiin tavoitteisiin tai agendoihin sisältyvät pitkälti sisäpolitiikkaan, vaikka kyse voi olla taloudellisesta edusta tai henkilökohtaisesta arvokysymyksestä.<sup>324</sup> Mitä pitemmän ajan vaikutuksia arvioidaan, sitä enemmän muokkaa arvioija arviotaan oman visio-  
onsa mukaiseksi. Tulevaisuuden arvioinnissa toimija on identiteettinsä muovaaman mieliku-  
vituksensa varassa.<sup>325</sup> Tiedon hyödyntämisen yhteydessä kokonaisuuden huomioiminen koros-  
tuu, samoin kuin päätösten arviointi suhteessa päätöksenteon kohteeseen.<sup>326</sup>

Yltyvä tietovirta ja ajoittainen hallitsematon julkisuus tuovat, kokemuksellisuutensa ja reaali-  
aikaisuutensa vuoksi, päättäjille uutta ohjausta ja rajoitteita poliittisen päätöksenteon proses-  
siin, toimintatapoihin ja myös kriisinhallinnan rytmiin. Päätöksenteko muuttuu entistä näky-  
vämmäksi. Ratkaisuista ja niiden perusteista keskustellaan entistä laajemmin, riippumatta siitä  
kuinka hyvin ratkaisun perusteet ovat tiedossa. Suomessa median vaikutusta korostaa yhteis-  
työvaatimus.<sup>327</sup> Voidaan puhua jopa poliittisen auktoriteetin tietynlaisesta uudelleenjaosta,  
jossa valtiot ovat menettäneet asemansa ajankohtaisten asioiden tulkitsijoina ja vastuu on siir-  
tynyt yksilöille.<sup>328</sup> Viime kädessä tällaisessa ympäristössä parhaat menestymisen edellytykset  
ovat sillä, joka pystyy parhaiten (siis hyväksytysti) perustelemaan toimintansa oikeudenmu-  
kaisuuden ja moraalisen kestävyuden.<sup>329</sup>

Strategian toteutus muuttuu näkyväksi, kun puheet muuttuvat toiminnaksi. Jos päätökset eivät  
siirry toimeenpanoon, niiden arvo jää pieneksi. Tapahtumat kertovat toteutuneesta strategias-  
ta. Näkyvät tapahtumat uutisoidaan, kun kyse on uudesta ja merkittävästä asiasta tai mikäli

<sup>323</sup> Empiirisesti on todistettu, että ihminen tuntee suurempaa tuskaa, kuin mitä hänelle aiheutetaan. Tämä osal-  
taan selittää koston kierteenä tutun ilmiön, jossa lopulta kukaan ei tiedä mistä riita sai alkunsa. Lähi-idän, Ukrai-  
nan tai entisen Jugoslavian tapahtumat ovat esimerkkejä näistä. Harrison & March 1984, 37; Tavis & Aronson  
2007, 192–193.

<sup>324</sup> Arvomaailmaa tarkasteltaessa tulee selvittää toimijan määritelmät termeihin turvallisuus, vapaus ja tehok-  
kuus. Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen turvallisuuden parantamiseksi on osalle toimijoista haastava yhtälö,  
varsinkin jos he näkevät vapaat toimijat turvallisuuden edistäjinä. Esimerkiksi uhanalaisten alueiden evakuoimi-  
nen parantaa siviiliväestön turvallisuutta taistelutilanteessa, mutta ennen taisteluja heidän omaisuutensa jää  
vartioimatta, samoin kuin vapaaehtoinen valvontakyky jää käyttämättä. Stone 2002, 128–130.

<sup>325</sup> Päätöksentekijät saattavat nostaa todisteiden vaatimustasoa, mikäli ne eivät korreloi heidän oletuksiinsa. Ris-  
kienhallinnan mukana levinnyt tilastointi on rapauttanut todennäköisyyslaskentaa, koska verrataan vain aikai-  
sempiin tapahtumiin. Simon 1997, 95–96; Montgomery & Mount 2014, 364; Hanén 2010, 56.

<sup>326</sup> Kunnas 2013, 56.

<sup>327</sup> Julkinen sana kiinnittää helposti huomiota tilanteisiin, joissa presidentin ja valtioneuvoston kannat poikkeavat  
toisistaan ja valtioneuvoston ratkaisuehdotus palautuu presidentin jättäessä sen hyväksymättä.

Niskanen 2009, 147.

<sup>328</sup> Muutos tukee näkemystä realistisen näkemyksen siirtymisestä historiaan konstruktivisen näkemyksen edessä.

<sup>329</sup> Steinhart & Avramov 2013, 542.

yleisö on kiinnostunut niistä vastakkainasettelun tai koetun yksilön läheisyyden johdosta.<sup>330</sup> Tahtojen vertailu ja niihin vaikuttaminen tapahtuukin paremmin sanojen, kuin tekojen kautta. Tarinoilla ja kielikuvilla viestitetään omaa tahtoa ja pyritään vaikuttamaan vastustajan tarpeeseen toimia.<sup>331</sup> Pelkkä vihjaus sotilaallisen voiman käytöstä kiinnittää medioissa huomiota.<sup>332</sup>

Media vaikeuttaa yksittäisen päättäjän toimintaa, koska kritiikki tai jopa otsikointi voidaan suunnata yksittäiseen toimijaan ja pyrkiä tällä vähentämään tämän vaikutusvaltaa tai muuttamaan päätöksenteon perusteita. Päätöksenteon valmistelijat ja päätöksentekijät taiteilevat lainsäätäjien, kansan ja organisaatioiden ristitulessa, jossa jokaisella on oma agenda tai etu puolustettavana.<sup>333</sup>

Valtiollisessa päätöksenteossa ryhmädynamiikka on avainroolissa. Ryhmä toimii osaltaan organisaation tavoin. Ryhmässä ihmisillä on tahto tietää toistensa mielipiteet ennen oman kantansa julkistamista.<sup>334</sup> Vaikka nimellisesti päätöksen tekisi yksi henkilö, päätökset valmistellaan ryhmässä, jossa toimijoilla on erilaiset roolit. Erityisesti vaikutusten arviointiin liittyy merkittävästi ryhmädynamiikassa merkityksellinen auktoriteetikysymys. Ryhmässä nousee yleensä vahvoja toimijoita, jotka johtavat valmistelua ellei varsinainen päätöksentekijä johda.<sup>335</sup> Siinä missä tilanteenarviossa ja vaihtoehtojen sekä tavoitteiden määrittämisessä organisaatioilla on suuri merkitys, vaihtoehtojen arvioinnissa yksilön auktoriteetilla voi olla ratkaiseva merkitys. Mitä kokemattomampi osallistuja on, sitä useammin hän kaipaa auktoriteetin hyväksyntää.<sup>336</sup>

Empiirisessä tutkimuksessa on tullut esiin tunteiden merkitys päätöksenteossa. Selkeiden faktojen sijaan ennakoasenteilla, ja jopa peloilla, on ollut vaikutusta päätöksiin.<sup>337</sup> Päätöksentekijä ei yleensä tee huolellista vertailua eri vaihtoehtoista saatavan hyödyn tai kustannusten välillä. Kattavan kartoituksen etsimisen sijaan valinta tehdään jo alussa ensimmäisen tyydyttävältä näyttävän vaihtoehdon mukaan. Valinnan jälkeen tuleva tieto muokkaa linjaa vain vähän.<sup>338</sup>

<sup>330</sup> Sillanpää 2010, 10.

<sup>331</sup> Stone 2002, 144–145.

<sup>332</sup> Kaufmann 2002, 21.

<sup>333</sup> Päätöksiin vaikuttavat organisaatioiden, yksilöiden ja yhteiskuntien saavuttamat edut ja toiminnan kustannukset. Sama, 25; Harrison & March 1984, 26.

<sup>334</sup> Simon 1997, 80.

<sup>335</sup> Vahvat persoonat vääristävät ryhmädynamiikkaa, koska osa ryhmästä muokkaa mielipiteitään toisten mukaisiksi. 2001, Bush nuoremman, hallituksessa Dick Cheney nousi nopeasti vahvimaksi valmistelijaksi. Lewis & Sapin 2008, 17; Simon 1997, 81.

<sup>336</sup> Simon 1997, 177.

<sup>337</sup> Kunnas 2013, 63; Stone 2002, 211.

<sup>338</sup> Stalin oli vakuuttunut ettei Hitler hyökkää kesällä 1941 ja kieltäytyi uskomasta vastakkaisia todistuksia hyökkäysvalmisteluista. Ajatusmalli osin myös selittää tilanteen kehittymisen haasteen, koska jos päättäjälle on ker-

Vaihtoehtojen arviointiin liittyy toimeenpanon arviointi, mukaan lukien viestintä, jolla pyritään muokkaamaan vastaanottajien suhtautumista ja toimintaa toimenpiteiden suhteen.<sup>339</sup> Puolustuspolitiikka vaikuttaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan tai ainakin sen diskurssiin, joka vaikuttaa, ainakin epäsuorasti, sisä- ja kauppapolitiikkaan. Poliitiikan on pyrittävä saavuttamaan ulkomaisen yhteisön tuki poliittisesti ja taloudellisesti, samalla vaikuttaen ulos- ja sisäänpäin vahvalta.<sup>340</sup>

### 3.6 Johtopäätökset

Päätöksenteko on valinta annetuista vaihtoehdoista tai niistä syntyvien ajatusten perusteella kehitetty hybridi. Konstruktivisen näkemyksen mukaisesti poliittiset rakenteet ja päätöksentekijöiden identiteetti ja käyttäytyminen ohjaavat päätöksentekoa. Ideoiden ja reaalimaailman vuorovaikutus on kamppailua ennakkovaroituksen merkityksestä. Ennakkovaroitus itsessään on vahva signaali päätöksentekijöille ja aiheuttaa tunteita, jotka voivat vaikuttaa päätöksentekoon. Aineistosta nousee tyypilliseksi haasteiden teemoiksi toimijoiden identiteetti, organisaation ohjaus ja tiedon kompleksisuus. Kaikki kolme rajaavat päätöksenteon rationaalisuutta. Päätöksenteon haasteiden teemojen tyypittely on kuvattu liitteessä 3.

Päätöksentekijöiden oletetaan toimivat rationaalisesti, mutta tiedon kompleksisuuden rajaama ymmärrys ja hyvin rajatut vaihtoehdot rajoittavat päätöksentekijöiden toimintaa. Valtiojohto yleensä tekee päätökset ryhmän tukemana. Rajoittuneen rationaalisessa päätöksenteossa ryhmädynamiikan merkitys korostuu. Ryhmä yleensä vähentää identiteettien merkitystä päätöksenteossa, mutta lisää organisaatioiden vaikutusta. Ryhmässä toimijoilla on tehtäviä ja asema edustamansa organisaation mukaisesti. Usein ryhmissä nousee esiin toimijoita, joiden vaikutus päätöksentekoon on suurempi kuin heidän asemansa antaisi odottaa. Näiden henkilöiden tai tahojen tunnistaminen on merkityksellistä, mikäli halutaan vaikuttaa ryhmän toimintaan.

Päätöksentekijöiden ominaisuudet vaikuttavat ennakkovaroituksen käsittelyyn. Päätöksentekijöiden sisäiset ja ulkoiset motivaatiot vaikuttavat siihen miten he käsittelevät saamaansa tietoa luodessaan toimintaympäristöymmärrystä. Ennakkovaroituksen päätöksentekovaiheessa vaikuttimet ovat pienempiä, koska turvallisuuden ylläpitäminen on yleensä vahvempi motivaatio, kuin henkilökohtaiset ambitiot. Esittelyjärjestyksellä voi olla vaikutusta päätöksentekijöiden

---

rottu, että vihollisen toiminta on normaalia tai vähän aktiivisempaa, valmistelija joutuu todistamaan rajun muutoksen, jotta päättäjät päättävät ryhtyä toimenpiteisiin. Päättäjät tavallaan valitse diskurssin, jonka sisällä retoriikkaa käytetään ja diskurssia muutetaan retoriikalla vain hyvin hitaasti.

<sup>339</sup> Birdsell 2007, 337.

<sup>340</sup> Kaufmann 2002, 21.

vastaanottavuuteen; vaihtoehtoja esiteltäessä. Suurempi vaikutus on persoonalla ja ammatillisella taustalla. Persoonan vaikutusta voidaan havainnollistaa käsittelemällä päätöksentekoa kommunikatiivisena rationaalisuutena, jolloin vahvat viestijät rajaavat vaihtoehtoja.

Päätöksentekijöiden henkilökohtainen agenda tai identiteetti voi ohjata päättämään tai tukemaan päätöstä isomman kokonaisuuden vastaisesti. Tiedon lisäksi ennakkoasenteilla ja jopa peloilla on vaikutusta päätöksiin. Päätöksentekijä ei välttämättä tee huolellista vertailua eri vaihtoehtoista saatavan hyödyn tai kustannusten välillä. Kattavan kartoituksen etsimisen sijaan valinta voidaan tehdä jo ensimmäisen tyydyttävältä näyttävän vaihtoehdon mukaan.

Valmistellussa päätöksenteossa identiteetit voidaan huomioida. Toinen omaksuu tiedon lukemalla ja toinen kuuntelemalla ja kyselemällä. Toisille asiat pitää pohjustaa etukäteen, toisille riittää perusteet esittelyssä. Toimenpiteitä voidaan perustella osalle sisäpoliittisilla, toisille ulkopoliittisilla tai taloudellisilla perusteilla. Valmistelijoilla tulisi olla tietoa päätöksentekijöiden tavoista tai tarpeista.

Organisaatioiden vaikutusta päätöksentekoon voisi kuvata normatiivisena rationalismina. Organisaatioilla on merkittävä vaikutus ryhmädynamiikkaan. Ne opettavat edustajalleen prosessinsa, tavallaan ajattelutavan, sekä vaikuttavat edustajansa saamaan tietoon.<sup>341</sup> Organisaatio tukee edustajaansa tukiverkolla. Niiden vahvuutena on prosesseissa ja organisaation dokumenteissa sitoutunut prosessoitu tieto toimialaltaan. Toisaalta se rajoittaa toimintavaihtoehtoja perinteidensä, tehtäviensä ja tavoitteidensa mukaisesti.

Resurssitietoisuus on edellytys ennakkoinnin toteuttamiselle. Erityisesti kehityspolkujen ja todennäköisten loppuasetelmien vaativuus edellyttää tarkkaa resurssitietoisuutta. Tehtävän analysointi nousee kriisitilanteissa ajallisesti tärkeäksi.

Ennakkovaroituksen toimenpiteet muodostavat oman tavoitetilansa. Päätöksenteon perusteita luotaessa korostuvat laajojen kokonaisuuksien ymmärtämisen kyky ja toimintaa tukee nopeiden ennakkointimenetelmien käyttö. Kun tavoitteiden määrittämisestä valtaa otetaan pois päätöksentekijöiltä, muuttuu olemassa oleva liikkumavara entistä poliittisemmaksi, siis kilpailuksi vallasta.

Arvioitavien vaihtoehtojen määrä ja laajuus vaikuttaa arvioinnin keston, mutta käytetyllä ajalla on suora vaikutus päätöksentekijän tyytyväisyyteen tekemästään päätöksestä. Myös tehdyillä samankaltaisilla päätöksillä on vaikutusta prosessiin. Siinä missä tilanteenarvioin-

<sup>341</sup> Valtiovarainministeri esittää todennäköisemmin taloudellisia toimenpiteitä kuin sisäministeri.

nissa ja vaihtoehtojen määrittämisessä organisaatioilla on suuri merkitys, vaihtoehtojen arvioinnissa auktoriteetilla on ratkaiseva merkitys. Erityisesti kokemattomilla osallistujilla on suuri tarve auktoriteetin hyväksynnälle.

Päätöksenteon rationaalisuutta rajoittaa edelleen käytettävissä olevan tiedon kompleksisuus. Moni tieto on tulkittavissa moniulotteisesti. Erityisesti toimenpiteiden vaikutusten arviointi aiheuttaa haasteita. Rationaalinen päätöksenteko edellyttää kaikkien vaihtoehtojen valintojen vaikutusten tuntemisen täydellisesti. Rajoitetun rationaalisena toimijana päätöksentekijä pyrkii yksinkertaistamaan prosessia ja hakemaan hyvän tai edes tyydyttävän ratkaisun ongelmaan, pyrkimättä optimaaliseen ratkaisuun.

Tieto vaikuttaa päätöksentekoprosessiin eri vaiheissa. Nykyaikaiset viestintävälineet mahdollistavat vakuuttavan tiedon toimittamisen päätöksentekijöiden käyttöön lähes kaikissa tilanteissa. Monipuolinen informaatiotulva haastaa päätöksentekijän vertaamaan lähteittensä luotettavuutta. Myös toimijan tunteet, subjektiivisuuden ilmentymänä, vaikuttavat intuitioon, joka omalta osaltaan rajoittaa toimijan päätöksenteon rationaalisuutta. Monipuolista ja eritasoista tietoa painostuksesta analyysiin on mukana päätöksentekijän toimintaympäristöymmärryksen muodostamisessa. Tieto on sirpaleista ja analyysi voi hautautua tietotulvan alle. Tarkat yksityiskohdat uhkan osasta ovat suhteessa vaikuttavimpia perusteita ennakkovaroituksen toimenpiteistä päätettäessä.

Tietoa tuotetaan organisaatioiden toimesta, mutta myös päätöksentekoryhmässä. Prosessin eri vaiheissa tulee pyrkiä varmistamaan käytössä olevan tiedon eheys. Päätöksentekijöillä tulee olla asiantuntijoita käytettävissään, jotta he voivat kysyä yksityiskohtia asiantuntijoilta. Ennakkovaroituksen tulee sisältää riittävästi informaatiota, jotta sillä saadaan torjuttua väärän (ei halutun) tiedon pääsyä päätöksen perusteeksi. Kognitiivinen dissonanssi saattaa estää toimintaympäristöymmärryksen muutoksen ja ennakoivat toimenpiteet voivat jäädä tekemättä.

Toimenpiteet vaikuttavat ennakkovaroituksen käsittelyyn. Poliittisina toimijoina päätöksentekijöillä uudelleenvalinta voi vaikuttaa toimenpiteiden arviointiin. Tavoitteet tai arvioidut kustannukset voivat maksaa liikaa, joko taloudellisesti tai poliittisesti. Ennakkovaroituksen vaatimat toimenpiteet ovat usein poikkeuksellisia ja viimekädessä käytetään sotilaallista voimaa. Ne ovat usein vahvoja sisä- ja ulkopoliittisia viestejä, jotka uutisoidaan välittömästi ja laajalti. Strategisen ennakkovaroituksen toimenpiteiden jälkeen käyttöön astuvat poikkeavat valmistelumenetelmät, jolloin päätöksentekijöiden ryhmä pienenee ja julkinen keskustelu vähenee salaamisen lisääntyessä.



Ennakkovaroituksen edellyttämien toimenpiteiden arviointiin tulisi liittyä viestintäsuunnitelma osana informaatiovaikuttamista. Puolustuspolitiikka vaikuttaa ainakin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen diskurssiin, jolla pyritään vakuuttamaan vastustaja toimenpiteiden riittävästä ja saavuttamaan ulkomaisen yhteisön tuki. Merkittävää on myös omien organisaatioiden tiedottaminen päätetyistä toimenpiteistä. Tällä varmistetaan tulevien tehtävien valmisteluiden perusteiden yhdenmukaisuus. Sisäisellä tiedottamisella on myös merkittävä rooli tiedon eheyden varmistamisessa, jolloin toimijoilla on tietopohja harjoittaa lähdekritiikkiä tietolähteittensä osalta.

Ennakkovaroituksen edellyttämät toimenpiteet tulee kyetä käsittelemään ja tarvittaessa toimeenpanemaan osissa. Päätöksentekoon osallistuvat tulee prosessin jälkeen sitouttaa toimeenpanoon selkeillä organisaatiokohtaisilla tehtävillä ja erityisesti tavoitteilla. Toimeenpano ja sen seuranta tukevat tulevia päätösten valmisteluja.

Päätöksentekijöiden identiteetti vaikuttaa erityisesti tilanteen- ja vaikutusten arviointivaiheissa. Organisaatioiden vaikutus on merkittävin toimenpiteiden laadinnan ja tavoitteiden arvioinnin aikana. Tiedon kompleksisuus vaikuttaa koko prosessin ajan, mutta erityisesti toimintaympäristöymmärryksen muodostumiseen. Säännöllisillä tilannekatsauksilla ylläpidetään päätöksentekijöiden toimintaympäristöymmärrystä ja luodaan luottamusta tiedustelujärjestelmään. Ennakkovaroitus rikkoo rutiinin, jolloin päätöksentekijöiden huomio voi kiinnittyä tapahtumiin paremmin.

Päätöksentekijät tarvitsevat tukea prosessin jokaisessa vaiheessa. Heillä tulee olla käytettävissään monipuolinen ja ajantasainen analyysi tilanteesta ja käytettävissä olevista resursseista. Päätöksentekoa on tuettava järjestelmällä, joka mahdollistaa vaihtoehtojen laatimisen, vertailun ja esittämisen. Tehtävät, lisätietotarpeet ja tehtävien toimeksiannot on kyettävä toteuttamaan viiveettä ja tietoturvallisesti.

Vuorovaikutuksen lisääminen sotilaiden ja päätöksentekijöiden välillä voisi parantaa keskinäistä luottamusta sekä luottamusta tiedustelun tuottamaa tietoa kohtaan. Yhteistyön lisäämisen lisäksi vapaamuotoiset tapaamiset voisivat edesauttaa luottamuksen rakentamista. Tavoitteena olisi tehdä vuorovaikutuksesta joustavampaa ja parantaa luottamusta sekä olla osaltaan rikkomassa siiloutumista.<sup>342</sup> Toiminnan harjoittelu ja suunnitelmallinen valmistelu sitouttaa

<sup>342</sup> Kenraaliluutnantti Peltonen peräänkuuluttaa valtiojohdolle harjoituksia päätöksenteon tueksi. Kunnas näki tutkimuksensa tuloksena luottamusmiesten ja kuntapäätäjien yhteistyön kunnallisen päätöksenteon tehostajana. Siiloutuminen tarkoittaa ihmisten kategorisointia organisaation tai aseman siinä mukaisesti. Peltonen 2014; Stone 2002, 253–255; Kunnas 2013, 77.

prosessin toimijoita, jotta tilanteen kehittyessä vähennetään tietämättömyydestä aiheutuvia ristiriitoja.

Ennakkovaroituksen tavoitteena on uhkan vaikutuksen pienentäminen. Tavoitteen toteuttamiseksi tehtävien toimenpiteiden vaikutusten arviointi on monimutkaisempaa. Sisä- ja ulkopoliitiikan lisäksi talousvaikutukset tulee huomioida. Toimenpiteiden ensisijainen tehtävä on kuitenkin valtion itsemääräämisoikeuden säilyttäminen kaikissa tilanteissa. Sotilaalliset toimenpiteet tulisikin yleensä mitoittaa vastustajan pahimman, mutta kuitenkin realistisen toimintamallin mukaisesti.

## 4 UKRAINAN KRIISI ENNAKKOVAROITUKSEN NÄKÖKULMASTA

Tutkimuksen kolmannessa osassa on tarkoitus tutkia kahdessa ensimmäisessä osassa tunnistettuja haasteita Ukrainan kriisin tapauksesta.<sup>343</sup> Aineiston avulla tulkitaan kriisin ennakkointia ennakkovaroituksen ja päätöksenteon haasteiden kautta. Tutkittava aineisto on hyvin rajallista, joten analyysi perustuu suurelta osin tutkijan päätelmiin, hermeneutiikkaan. Luvun alaluvut kuvaavat tutkijan päätelmien muodostamispolkua<sup>344</sup>. Tapahtumien käsittely kronologisesti teemoittain tukee tutkijan hermeneuttista analyysiä. Tapahtumia verrataan toisessa alaluvussa ennakkovaroitukselle luvussa kaksi ja päätöksenteolle luvussa kolme tyyppiteltyihin haasteisiin. Tavoitteena on analysoida kriisin ennakkointia Venäjän, Ukrainan ja länsimaiden osalta.<sup>345</sup>

Ukrainan kriisin tausta on syvällä molempien valtioiden yhteisessä historiassa. Marraskuussa 2004 alkoi vallankumous, joka julkisuudessa nimettiin oranssiksi vallankumoukseksi. Silloin mielenosoittajat onnistuivat syrjäyttämään venäjämielisen presidentin, Viktor Janukovytsin.<sup>346</sup> Hän nousi kuitenkin takaisin valtaan 2010, Venäjän vahvalla tuella. Ukraina jatkoi kuitenkin hidasta lähentymistä länteen, luoden entistään syvempää kuilua Itä-Ukrainan venäläismielisen ja Länsi-Ukrainan eurooppamielisen väestön välillä.

Ukraina oli ennen Krimin valtausta esittänyt sotilaallista suurvaltaa, koska esimerkiksi tavanomaisten aseiden ilmoituksissa Ukrainan armeija oli kalustollisesti Euroopan suurimpia.<sup>347</sup> Monen muun eurooppalaisen maan mukaisesti Ukraina oli pienentänyt asevoimiaan merkittävästi vuodesta 1991 alkaen. Asevoimien uudistamista oli hidastanut rahoituksen pieneneminen ja laaja-alainen korruptio.<sup>348</sup> Todellinen suorituskyky sittemmin osoittautui huomattavasti vaatimattomammaksi, ainakin käyttöön saatujen joukkojen osalta. Juuri ennen kriisin puhkeamista Ukrainassa oli päätetty siirtyä palkka-armeijaan ja viimeinen varusmiesikäluokka oli

<sup>343</sup> Ukrainan kriisillä tarkoitetaan Venäjän operaatiota 2013 alkaen Ukrainan palauttamiseksi Venäjän ohjaukseen. Kriisi on käynnissä tutkimusta kirjoitettaessa, mutta strategisen ennakkovaroituksen osalta käsiteltävää aikaa ovat vuodet 2010 – 2013.

<sup>344</sup> Hermeneuttisesti tutkija pureutuu eri tavoin syvemmälle aiheeseen, muodostaen yhä parempia johtopäätöksiä. Väkevä 1999.

<sup>345</sup> Länsimailla tarkoitetaan erikseen määrittelemätöntä joukkoa; Yhdysvaltoja ja sen liittolaisia, erityisesti Euroopassa. Länsimaat on epätarkka yleistys eurooppalaisen median, Euroopan Unionin ja Naton toiminnasta tiedotusvälineiden kuvaamana.

<sup>346</sup> Oranssi vallankumous syrjäytti presidentti Janukovitšin vallasta 2004. BBC-verkkosivut 2014a.

<sup>347</sup> Neuvostoliiton asevoimista jäänyt henkilöstö ja materiaali muodostivat asevoimien rungon. Pelkkä panssari-vaunujen määrä ei tuo voimaa, mikäli joku suorituskyvyn muu osatekijä puuttuu. Panssari-vaunu, joka ei ole toimintakuntoinen tai josta puuttuu osaava miehistö, ei tositilanteessa tuota haluttua vaikutusta. Global security 2014.

<sup>348</sup> Polyakov 2013, 10.

palveluksessa.<sup>349</sup> Presidentti oli erottanut useita korkea-arvoisia upseereita reformeihin liittyen, viimeisimmät syksyllä 2013. Muutenkin Ukrainan armeijan johtoa oli uusittu rajusti ja sen organisaatiota oltiin muokkaamassa kolmanneksen supistuksella.<sup>350</sup> Toimet ovat kohdistuneet armeijaan, mutta supistukset ovat vaikuttaneet myös tiedusteluun.

Venäjä, alueellisena suurvaltana, oli toteuttanut 2000-luvulla johdonmukaista linjaa. Sen mukaan asevoimia käytetään venäläisten intressien puolustamiseen, myös Venäjän rajojen ulkopuolella.<sup>351</sup> Venäjä toteutti linjaa Tšetšeniassa ja Georgian sodassa. Georgian sodan jälkeen Venäjä oli edelleen panostanut armeijansa projisointikyvyn parantamiseen ja korkean valmiuden yhtymiin.

Länsimaat ovat toimineet Ukrainan osalta taloudellisena kannustimena. Sotilaallinen yhteistyö on keskittynyt kriisienhallintaan ja samalla Ukrainaa on ohjattu länsimaiden suuntaan. Diplomaattiset toimet ovat suuntautuneet länsimaisten arvojen tukemiseen.

#### 4.1 Kriisin eteneminen

Kriisin ensimmäiseksi kulminaatiopisteeksi voi katsoa hetken, kun Ukraina hylkäsi neuvottelut EU:n kauppasopimuksesta.<sup>352</sup> Toimen voidaan katsoa laukaisseen avoimen Janukovytsiä vastustavan toiminnan Ukrainassa, koska hänen katsottiin hylkäävän länsisuuntautumisen ja palaavan Venäjän vallan alle. Venäjä pyrki tukemaan Janukovytsiä lupaamalla strategista kumppanuutta<sup>353</sup> ja myöhemmin rahallisella tuella. Alati laajenevat mielenosoitukset ”Oranssin vallankumouksen” hengessä uhkasivat myös Venäjää, Ukrainan kontrollin menettämisellä.

Nato järjesti suunnitellusti suuren harjoituksen 2013 marraskuun alussa.<sup>354</sup> Toimi ei ollut kohdistettu Ukrainan tueksi, mutta ajankohta on varmasti herättänyt huomiota Venäjän johdossa. Mielenosoitusten alkamisen jälkeen länsimaita on syytetty Venäjän virallisessa ja epävirallisessa mediassa Ukrainan riistämisestä ja fasismin edistämisestä.<sup>355</sup> Läpi koko kriisin Venäjä on, selkeitä todisteita uhmatenkin, kiistänyt osallisuutensa tapahtumiin ja näin saanut aikaan suur-

<sup>349</sup> Asevoimien vahvuus putosi 184000 → 122000 ja jatkuvan valmiuden joukkojen vahvuus tavoitteena 70000. Syksyllä 2013 palkattuna oli 49100 sotilasta. Tavoitteena oli aloittaa kkalustohankinnat 2014. Lebedev 2013; Golts 2013.

<sup>350</sup> Ukrainan diskurssia voi verrata pokeritermillä bluffaukseen, eli hämäämiseen paremmasta tilanteesta, kuin tilanne oli. Tapahtumat 2014 ovat osoittaneet, että hämäys onnistui lähinnä omaan kansaan, joka oli tyrmistynyt puolustuksensa suorituskyvyn heikkoudesta.

<sup>351</sup> Venäjän sotilasdoktriini 2010; Venäjän ulkopolitiikka 2013.

<sup>352</sup> Niemeläinen 2013.

<sup>353</sup> Janukovitsh ja Putin neuvottelivat 6.12.2013 strategisesta kumppanuudesta.

<sup>354</sup> Rozoff 2013.

<sup>355</sup> Esimerkkinä propagandasta, jonka mukaan Ukrainan tavoitteena olisi venäläisten ihmisten uhraaminen, laadittiin tukemaan Ukrainan ”kapinallisia”. EIR 2014.

ta hämmennystä länsimaissa keskustelussa. Keskustelua ovat sekoittaneet valheelliset ja venäjämyönteiset viestit, erityisesti sosiaalisessa mediassa.<sup>356</sup>

Vielä tammikuussa Venäjä tuki Ukrainaa sotilaallisesti lähettämällä joukkoja auttamaan mellakantorjunnassa.<sup>357</sup> Viikkoa ennen Krimin miehitystä, venäläismieliset separatistit aktivoitiin Itä-Ukrainassa.<sup>358</sup> Mellakoita väkivaltaisesti tukahduttaneet joukot lakkautettiin myöhemmin, mutta sen jälkeen niitä siirtyi muun muassa Donetskin alueelle tukemaan venäjämielisiä kapinallisia.<sup>359</sup> Sotšin olympialaisten (7.–24.2.2014) turvaamiseen liittyen Ukrainan läheisyyteen keskitettiin tammikuun 2014 loppuun mennessä jopa sadan tuhannen vahvuiset joukot poliiseja, sotilaita ja sisäministeriöiden joukkoja.<sup>360</sup> Erikoisjoukoilla vahvennettiin olympialaisten jälkeen Krimiä.<sup>361</sup>

Mielenosoitusten jatkuessa Venäjä tuki Janukovytsiä vielä 17.2.2014, jolloin Venäjä siirsi kaksi miljardia dollaria Janukovytsin hallinnon tueksi. Helmikuun lopulla mielenosoituksia yritettiin tukahduttaa väkivallalla, jonka jälkeen presidentti pakeni Ukrainasta Venäjälle.<sup>362</sup> Janukovyts pakeni maasta kaksi päivää ennen olympialaisten päättymistä. Venäjän Läntisessä sotilaspiirissä aloitettiin koko läntistä aluetta koskeva valmiusharjoitus, päivää ennen Krimin miehitystä.<sup>363</sup> On oletettavaa, että lopullinen ratkaisu Krimin miehittämisestä oli tehty ja yllätyksellinen valmiusharjoitus järjestettiin peittämään toimien aloittaminen. Operaation Krimille voi siis katsoa osaksi harjoitusta, osaksi joka toimi oikeana invaasiona.

Erikoisjoukkoja ryhmitettiin Krimille lisää heti olympialaisten päätyttyä.<sup>364</sup> Sevastopolin portimestari vaati 26.2.2014 niemimaalle omia kodinturvajoukkoja. Olympialaisia varten, rauhalliseen aluevalvontaan, koulutetut erikoisjoukot ryhmitettiin lähtöasemiin, josta 27.2.2014 siirtyivät miehittämään Krimin kohteita. Krimin niemimaa miehitettiin kahdessa päivässä ilman laukaustakaan. Olympialaisia turvanneita joukkoja tukenut logistiikkajärjestelmä mahdollisti

<sup>356</sup> Venäläiset "trollit" ovat harjoittaneet ohjattua mielipiteenmuokkausta tuhansilla viesteillä suomen kielellä suomalaisilla sivustoilla. Jantunen 2014.

<sup>357</sup> 1400 venäläistä sotilasta Ukrainaan 27.1.2014 tukemaan mellakantorjunnassa. Vibes 2014.

<sup>358</sup> ABC-verkkosivut 2014.

<sup>359</sup> Sisäisen turvallisuuden "Berkut" -joukkojen osallisuudesta kapinallisten tukemiseen käytiin tiedotussotaa helmi-huhtikuussa 2014. Stop Fake.org 11.3.2014; RT-verkkosivut 12.4.2014.

<sup>360</sup> BBC-verkkosivut 2014b; Schepp 2014.

<sup>361</sup> 14Charlie 2014.

<sup>362</sup> Mielenosoituksissa sai surmansa pelkästään 20.2.2014 39 mielenosoittajaa ja 22.2.2014 Janukovitsh pakeni Ukrainasta Venäjälle. ABC 2014.

<sup>363</sup> Joukkoihin kuului muun muassa FSB:n erikoisjoukkoja (Spetsnaz), jotka ryhmitettiin alueelle operoimaan jo puoli vuotta ennen olympialaisia. Erikoisjoukkoja nähtiin siirrettävän Krimille ainakin pari päivää ennen Krimin valtausta. Strange, Hannah & Oliphant, Roland 2014.

<sup>364</sup> Tyagnibok 2014.

venäläisten maajoukkojen keskittämisen Ukrainan rajalle.<sup>365</sup> Joukkojen keskittäminen loi invaasion uhkan ja mahdollisti Itä-Ukrainan kapinallisten tukemisen miehillä ja kalustolla sekä myöhemmin kokonaisilla joukoilla.

Maaliskuun ensimmäisenä Venäjän duuma valtuutti presidentin käyttämään voimaa Ukrainassa<sup>366</sup>, vaikka samaan aikaan Venäjä kieltäytyi täysin osallisuudestaan konfliktiin. Ukraina epäonnistui liikekannallepanossa, mutta uusi rajoitetusta liikekannallepano onnistui vahvistamaan joukkoja.<sup>367</sup> Venäläisten joukkojen käyttö ja taistelut Itä-Ukrainassa ovat jatkuneet vuoden 2015 aikana ja konfliktista on nopeasti muodostunut ns. jäätynyt konflikti, jossa kummankaan osapuolen voimat eivät riitä konfliktin ratkaisuun.<sup>368</sup>

Janukovyčšin paettua ja Ukrainan kootessa hallintoa, Venäjän taloudellinen tuki kääntyi painostukseksi. Krimin valtauksen jälkeen Krimin hallinto ilmoitti kansanäänestyksestä Venäjään liittymisestä, jolloin seuraavana päivänä Gazprom varoittaa Ukrainaa kaasutoimitusten katkaisemisesta. Venäjä nosti 4.4.2014 kaasun hintaa 80%. Ukrainan suunnitellessa vastausta aseellisten joukkojen toimintaan Itä-Ukrainassa, Venäjä varoitti Ukrainaa 10.4.2014 kaasutoimitusten päättymisestä, ellei kaasovelkoja makseta. Taisteluiden kiihtyessä Itä-Ukrainassa, Venäjä vaati 15.5.2014 Ukrainaa maksamaan kaasusta etukäteen tai toimitukset päättyvät. Kesäkuussa kaasutoimituksista neuvoteltiin tuloksetta ja Venäjä katkaisi kaasutoimitukset.<sup>369</sup>

## 4.2 Ennakkovaroituksen haasteet

Luvussa on kuvattu tyypiteltyjen haasteiden esiintymistä Ukrainan kriisissä. Ennakkovaroitusta arvioidaan kriisin eri osapuolilta, joita tutkimuksessa ovat Ukrainan ja Venäjän valtiot sekä länsimaat geneerisenä osapuolena. Haasteiden tyypittely on esitelty liitteissä kaksi ja kolme.

Ukrainan kriisin ennakkoinnissa, poliittiset syyt ovat esittäneet merkittävää haastetta ennakkovaroitukselle, jo ennen päätöksentekoa. Johtuen Venäjän tuesta johdolle, Ukrainassa ulkoisten uhkien ennakointi on ollut haastavaa. Mielenosoitusten alkamisen jälkeen huomio keskittyi yhä enemmän sisäisiin uhkiin. Vaatimukset tiedustelulle ja niistä johdetut

<sup>365</sup> Synovitz 2014.

<sup>366</sup> BBC-verkkosivut 2014a.

<sup>367</sup> Ukraina julisti 17.3.2014 liikekannallepanon 40000 reserviläisen kutsumiseksi aseisiin (20000 armeijaan, 20000 kansalliskaartiin). Popeski 2014.

<sup>368</sup> Venäjän joukot oletettavasti mahdollistaisivat koko Itä-Ukrainan valtaamisen, mutta kokonaisvaltaisan hyökkäyksen perusteleminen on diplomaattisesti haastavaa.

<sup>369</sup> Sen sijaan Ukrainasta irtautunutta Krimiä Venäjä on tukenut merkittävillä taloudellisilla lupauksilla, tärkeimpinä Krimin liittäminen Venäjään siltahankkeella. Talouselämä 29.10.2014.

tiedustelukysymykset ovat rajoittaneet tiedustelua. Venäjällä ohjaus on pyrkinyt noudattamaan Ukrainaa tukevaa linjaa, kunnes mielenosoitukset herättivät huolen vuoden 2004 toisinnosta.

Päätöksentekijöiden negatiivinen suhtautuminen tiedusteluorganisaatioihin voi johtua kokeemuksesta tai taustasta, mutta ainakin Ukrainan tapauksessa myös korruptiosta.<sup>370</sup> Henkilöstöön kohdistuvat supistukset ovat politisoineet ilmapiirin myös tiedustelujohdossa, jolloin ulkoisen uhkan ennakointi on ollut entisestään haastavampaa kaikilla tasoilla. Aikaisempien vuosien henkilöstövähennykset ovat saaneet jäljellä olevan henkilöstön varovaiseksi toimitessaan, jotteivät kiinnitä huomiota tiedustelujohdossa, seuraavaa supistusta odotettaessa. Päätöksentekijöillä on ollut tarve edistää haluttujen näkemysten esilletuontia, jolloin yhteisymmärrys erilaisten toimien tarpeellisuudesta ei ole onnistunut. Ulkoisen uhkan ennakointi, saati sitten siihen valmistautuminen, olisi herättänyt suurta huomioita silloisessa liittolaisessa, samoin kuin muutenkin kiivaassa sisäpoliittisessa ilmapiirissä.

Ulkoisen uhkan ja erityisesti Itä-Ukrainan uhkien ennakointi on voinut törmätä jo tiedustelujärjestelmän sisällä esteisiin. Korruption luoma sisäpiiri on tavallaan politisoinut ilmapiirin ja jakanut tiedustelun useaan kerrokseen. Sisäpiirin ulkopuolelta tulevaa analyysiä aliarvioidaan ja sen evidenssin todistamisen tarvetta nostetaan. Johdon rakentama politiikka ohjasi johtopäätöksiä ja sisäisen tilanteen heikkeneminen johti resurssien kohdentamiseen lyhytaikaiseen tilanteenseurantaan. Huomion ja resurssien keskittyminen mielenosoituksiin on vaikeuttanut tiedonhankintaa ja tarkan taktisen tiedon saamista herättämään tarvetta päätöksenteolle. Vahva painostus sisäisten uhkien tunnistamiseen Kiovassa, vaikeutti muiden uhkien tulkintojen tekemistä.

Hallinnon sisällä jatkuvat uudistukset ja korruptio jakaa orgasaation useaksi kilpailevaksi toimijaksi. Epäterve kilpailu aiheuttaa tiedon salailua, kompromisseja ja vallalla oleva näkökanta ohjaa muiden tuloksia. Organisaatioiden resurssien keskittäminen mielenosoituksiin, on voinut jakaa organisaatioita edelleen. Tilanne on muistuttanut vuoden 2004 toisintoa, jolloin toimijoiden suhtautuminen on värittänyt johtopäätöksiä. Myös toimijoiden onnistuminen vuoden 2004 ennakkoinnissa on ohjaanut suhtautumista tämänkertaiseen tilanteeseen.

Keskittyminen sisäiseen tilanteeseen on johtanut keskittymään poliittisiin indikaatioihin. Esimerkiksi länsimaissa keskityttiin neuvomaan Ukrainan poliittista johtoa, jolloin huomio

---

<sup>370</sup> Uotila 2013.

Venäjän sotilaallisesta uhkasta tai Itä-Ukrainan aseellisesta valmistautumisesta jäi huomiotta. Päivittäinen uutisointi olympialaisista, mielenosoituksista ja siihen liittyvästä diplomaattisesta toiminnasta peitti allensa valmistautumisen indikaatiot. Tiedustelu keskityi tunnistettujen uhkien hallintaan, jolloin uusille uhkille ei ollut sijaa analyysissä.

Vuoden 2013 syksyllä Ukrainan opposition kykyä toimintaan aliarvioitiin. Vuosien poliittinen toiminta oppositiossa oletettiin jatkuvan. Tehdyt valmistelut sisäisen turvallisuuden joukkojen osalta katsottiin riittäväksi estämään oranssin vallankumouksen toisintoa. Mielenosoitusten alkamisen jälkeen, oletettiin Venäjän toimivan länsimaisen toimijan tavoin. Länsimaissa ei ollut tahtoa tai kykyä todellisiin toimenpiteisiin, jolloin kuviteltiin Venäjän toimivan samoin. Venäläisen vähemmistön tukemisen ideologia tunnistettiin, mutta vain poliittisena retoriikkana. Venäjä katsoi uskottavuutensa olevan kyseessä, jolloin sen tarve toimia jäi muilta huomioimatta.

Venäjän keskenäisriippuvuus Ukrainan teolliseen tuotantoon katsottiin uhkaa pienentävänä tekijänä. Länsimaiseen kulttuuriin ei kuulu teollisuuslaitosten siirtäminen sotatoimialueelta, mutta Venäjä oli toteuttanut tekniikkaa menestyksellä jo toisen maailmansodan aikana siirtäessään tuotantonsa Uralin taakse suojaan Saksan hyökkäykseltä ja uudelleen siirtäessään vallatun Saksan alueelta teknistä osaamista itään. Kulttuurillisesti tuntematonta toimintatapaa ei osattu huomioida puoltavana perusteena sotatoimille. Myöskään Maolaiseen kumoukselliseen sodankäyntiin perustuvaa separatistien varustamista ja tukemista joukoilla alueen hallinnan kiistämiseksi ei osattu huomioida toimenpiteenä. Keinoa oli ennemmin käytetty Venäjää vastaan, esimerkiksi Afganistanissa ja Tšetšeniassa. Aseellisen toiminnan valmistelut oli onnistuttu piilottamaan, jolloin ulkoisen vaikuttajan osuus jäi huomioimatta.

Päätöksentekijöiden identiteetti on ollut ratkaisevassa roolissa kaikilla toimijoilla. Ukrainan presidentti tukeutui Venäjän taloudelliseen ja poliittiseen selkänojaan. Venäjälle Ukraina oli strateginen kumppani, jonka kanssa erityisesti aseellisuus teki runsaasti yhteistyötä. Länsimaissa Ukraina oli Venäjän vaikutusvallasta irtipyristelevä suojavaltio. Ukraina katsottiin olevan diplomaattisen kädenväännön alue, jolla määriteltiin Venäjän vaikutusvallan rajaa Euroopan kaakkoisosassa. Venäläinen identiteetti on painottanut voimapolitiikkaa ja geopolitiikkaa<sup>371</sup>, kun taas eurooppalainen identiteetti on painottanut demokratisoitumista ja globalisoitumista talouden ehdoilla. Länsimaissa mielenosoituksia on pidetty positiivisena kehityksenä, kuten länsimaisten poliitikkojen osallistuminen mielenosoituksiin osoittaa. Ve-

---

<sup>371</sup> Berger 2010, 144–145.



näjällä mielenosoituksia on pidetty uhkana, jota taloudellinen ja poliittinen painostus sekä erityisesti osoittaa joukkojen siirtäminen Ukrainan tukemaan hallitusta.

Länsimaissa poliittisen retoriikan varovaisuus osoittaa päätöksentekijöiden olleen heikosti vastaanottavaisia Venäjän uhkalle Ukrainassa. Sotilaallisen uhkan suuruus ilmiönä ja mahdolliset valtavat kustannusvaikutukset ovat vaikuttaneet haluun hyväksyä uhkan muutosta, saati toimenpiteitä sodan varalle. Venäjälle ei haluttu antaa mahdollisuutta diplomaattisiin vastalauseisiin, kun suhteet oli saatu paranemaan. Euroopan Unionin sisällä konsensuksen hakeminen ei mahdollistanut radikaalien toimenpiteiden päättämistä. Unionin sisäinen jakautuminen itäisten ja eteläisten maitten osalta pahensi tilannetta. Aikaisempien tapahtumien oletukset ovat antaneet perusteltavuutta uhkan vähättelylle. Venäjän osalta päätöksentekoon on vaikuttanut oletus Ukrainan heikkoudesta, mutta länsimaiden yhtenäisyydestä ei ole ollut varmuutta. Se on osaltaan toiminut pidäkkeenä sotatoimissa ja on ollut perusteena massiiviselle informaatio-operaatiolle, jolla on vaikutettu tiedonhankintaan ja päätöksentekoon. Mielipiteiden muokkausta on suunnattu erityisesti Venäjän kansaan.<sup>372</sup> Tunnuksettomien sotilaiden käyttö on vastoin kansainvälisiä lakeja, mutta sillä saatiin aikaan toimien kiistettävyyttä ja hidastettiin merkittävästi länsimaista päätöksentekoa, kunnes huomio saatiin siirrettyä Itä-Ukrainan alueella pahenevaan tilanteseen.

Länsimainen päätöksenteko organisaatioissa, erityisesti Euroopan Unionissa, on altis organisatioiden ohjaukselle. Organisaatiossa vaikuttavat valtioiden edustajat, muokkaavat valmistelun ryhmädynamiikkaa. Aikaisemmin noudatettu linja ohjaa valmisteltavia vaihtoehtoja ja esityslistaa korkean tason tapaamisiin, joissa asioista yritetään päättää. Voimakas organisaatio ohjaa tietoa tai vaihtoehtoja. Aikaisemmat päätökset painavat valmistelussa, koska sekä poliitikot että erityisesti virkamiehet ovat osallistuneet valmisteluun. Toimenpiteille halutaan laajaa tukea, jolloin vaikeiden päätösten tekeminen ennakoivasti on vaikeaa.

Tiedon kompleksisuus on ollut merkittävässä osassa kriisin ennakointia. Länsimaissa on totuttu luottamaan tiedotusvälineiden, korkeintaan tavoitteelliseen rehellisyyteen. Tosiasioiden kiistäminen, esimerkiksi ”vihreiden miesten” osalta, on hämmentänyt niin tiedotusvälineet, kuin päätöksentekijätkin. Massiivinen ja ristiriitainen uutisointi sekä haasteet tiedonhankinnassa ovat johtaneet tiedon merkityksellistämiseen tunteilla, josta esimerkkinä

---

<sup>372</sup> Painopisteenä on ollut Länsi-Ukrainan syyttäminen fasisteiksi ja venäläisten suojelemisen osoittaminen Itä-Ukrainassa, jotta ensimmäisen Tšetšenian sodan kaltaista omien kansalaisten vastustusta ei esiintyisi. Roberts 2014.

ovat vähemmistöjen esiin nostaminen suojattavana uhrina. Päätöksentekijät valitsevat pääasiallisen tiedontuottajan, mutta jatkuva tietotulva vaikuttaa toimijoihin joka tapauksessa. Organisaatiot käsittelevät ja jakavat tietoa monessa tasossa, jolloin analyysin saavuttaessa päätöksentekijän, ristiriitaista tietoa on julkisuudessa moninkertaisesti.

Kovin moni ei länsimaissa uskonut Venäjän valtaavan Krimin.<sup>373</sup> Länsimaissa jouduttiin päivittämään toimintaympäristöymmärrys ja valmistelevaan toimenpiteitä nopeasti, Ukrainan sisäisen väkivallan arvostelusta, sodan laajenemisen estämiseen. Ilmeisesti Yhdysvalloissa annettiin ennakkovaroitus Venäjän mahdollisesta sotilasoperaatiosta vasta päiviä ennen ”vihreiden miesten” ilmaantumista Krimin strategisesti tärkeiden kohteiden edustalle.<sup>374</sup> Venäjä käytti olympialaisia tukemaan rakennettua logistiikkajärjestelmää mahdollistamaan nopean joukkojen keskittämisen Ukrainan rajalle.<sup>375</sup> Poikkeuksellinen ja nopea joukkojen keskittäminen ja niiden logistiikan ryhmittäminen on yleensä selkein yksittäinen osoitus sotilaallisista aikomuksista.<sup>376</sup> Selkeä indikaattori onnistuttiin peittämään kaikkien näkyville.

Tiedon kompleksisuuteen on vaikuttanut Venäjän poliittinen painostus, joka on kohdistunut suoraan Ukrainaan, mutta myös muihin alueen valtioihin. Krimin valtauksen jälkeen Ukrainan itärajalle keskitetyt joukot ovat luoneet uhkan invaasiosta, joka päätöksentekijöiden on ollut huomioitava päätöksissään. Tiedon puuttuminen Venäjän tarpeesta valtausoperaatioon on vaikuttanut joukkojen käyttöön, mutta erityisesti suhteessa reagoitiin Krimin suhteen. Operaatio Krimin valtaamiseksi takaisin voisi johtaa Ukrainan osittaiseen miehittämiseen, kuten Georgiassa oli käynyt.

Euroopan Unionia vastaan Venäjä on toiminut sekä suorilla syytöksillä unionia kohtaan että jäsenmaiden kautta, yhtenäisyyden vaikeuttamiseksi, jottei EU puuttuisi konkreettisesti tilanteeseen.<sup>377</sup> Yhdysvaltojen roolin, sivustakatsojana, Venäjä on huomioinut kohdistamalla siihen vain rajoitetusti kritiikkiä, keskittyen Euroopan Unionin ja Naton kritisointiin.<sup>378</sup> Kansainvälinen hämmennys, toimenpiteiden koordinoimattomuus ja voimattomuus Venäjän hyökkäyksen edessä osoittavat valmistautumattomuuden Ukrainan sotaan.

<sup>373</sup> Varoittavia ääniäkin on löydettävissä. Esimerkiksi Paul Goble ennustaa että Venäjä valtaa Krimin heti olympialaisten jälkeen, kuten oli 2008 tehnyt Georgiassa, Pekingin olympialaisten jälkeen. Goble 2013; Rosenberg 2014.

<sup>374</sup> Telegraph 2014.

<sup>375</sup> McClatchy 2014.

<sup>376</sup> Grabo 2010, 47.

<sup>377</sup> Hurriyet 2013.

<sup>378</sup> Aprelev 2014.

### 4.3 Johtopäätökset

Luvuissa kaksi ja kolme tyypillisiksi havaittuja haasteita ennakkovaroituksen laatimiseen ja toimenpiteistä päättämiseen on tunnistettavissa, jopa heikkolaatuisesta aineistosta. Aineisto tukee johtopäätöksiä käsiteltäessä sitä hermeneuttisesti, ensin kronologisesti ja toiseksi tyypillisten haasteiden kautta. Tavoitteena on tarkastella päättelyn lopputuloksena kysymystä: Mitent haasteet ovat ilmentyneet Ukrainan kriisissä? Kriisiä tarkastellaan kahteen tarkastelupisteeseen tukeutuen. Ensimmäinen tarkastelee Ukrainan sisäisten mielenosoitusten ennakointia. Toinen käsittelee Krimin valtausta ja sitä seuranneita Venäjän tukemia taisteluja Itä-Ukrainassa.

#### Ennakkovaroituksen haasteet Ukrainalle

Ukrainan toimet loppuvuodesta 2013 ja alkuvuodesta 2014 kertovat valmistautumisen heikosta tilasta. Syksyllä 2013 tehdyt päätökset supistaa armeijaa kolmanneksella ja siirtyä ammatimaiseen kriisinhallinta-armeijaan, kertovat Ukrainan painopisteen siirrosta oman maan puolustamisesta ulkopoliittikan avustamiseen. Johto oli kuitenkin ennakoinut mielenosoituksia. Alun lempeä suhtautuminen mielenosoituksiin osoittaa johdon odottaneen pientä reaktiota, jonka uskoi hoituvan lyhyessä ajassa.<sup>379</sup> Ukrainan melko vahvoja sisäisen turvallisuuden joukkoja Kiovan ympäristössä, ei alkuvaiheessa käytetty. Sisäministeriön joukkoihin panostaminen kertoo varautumisesta valtion sisäisiin ongelmiin. Niiden varuskuntien keskittäminen Kiovan ympäristöön kertoo valmistautumisesta käyttämään niitä hallinnon suojaksi pääkaupungissa, ennemmin kuin ulkoista uhkaa vastaan esimerkiksi Itä-Ukrainassa. Niiden valmius käyttää voimakeinoja länsimielisiä mielenosoittajia kohtaan kertoo venäläismielisestä henkilöstöstä, joka myöhemmin ilmeni monien siirtyessä Itä-Ukrainan kapinallisten tueksi..

Ukrainalla lieene ollut tiedossa Venäjän sotilaallinen kyky ja tahto toteuttaa operaatioita venäläisten intressien suojaamiseksi myös rajojensa ulkopuolella. Tästä huolimatta ja venäjämyynteisen johdon tavoitteellisella avustuksella Ukrainan armeijaa on ajettu alas systemaattisesti vuoden 1991 jälkeen. Ukrainan armeija pidettiin irti maan sisäpoliittisesta tilasta, koska armeijan tehtävänä on torjua ulkoista uhkaa. Mikäli reserviläisjoukkoja olisi kutsuttu palvelukseen mielenosoitusten hallintaan, olisi ollut riski aseistautuneiden joukkojen siirtymisestä mielenosoittajien tueksi. Valmiuden kohottamattomuus kuitenkin käytännössä varmisti puo-

<sup>379</sup> Taustalla voivat olla kokemukset oranssin vallankumouksen ajalta, jolloin voiman käyttö eskaloiti mielenosoittajille tukea, johtaen Janukovitsin poistamiseen vallasta.

lustuksen valmistautumattomuuden Krimin miehitykseen ja sen jälkeiseen taisteluun Itä-Ukrainasta.

Ukrainan tiedustelukykä ei ole kuvattu aineistossa, mutta oletettavasti maalla on ollut jonkinlainen kyky ennakkoaroituksen laatimiseen. Laaja-alainen korruptio ja neuvostoarmeijan perintö sekä laaja venäläisvähemmistö armeijassa, oletettavasti myös tiedustelujärjestelmässä, ovat vähentäneet järjestelmän toimivuutta Venäjän suuntaan. Tietoa Ukrainan toimista ja tiedoista on mahdollisesti myös siirtynyt venäläisille.

Ukrainassa länsimielisillä oppositiolla vaikuttaa olleen suunnitelmia mielenosoitusten järjestämiseksi, mikäli Janukovyč tekee strategisen virheen, jollaiseksi neuvotteluiden peruminen muodostui. Mielenosoitukset levisivät niin nopeasti ja koordinoitusti, erityisesti Kiovassa, että niitä on pitänyt ainakin osin ennakoida. Oranssin vallankumouksen jälkeensä jättämä usko mielenosoitusten voimaan myös edesauttoi kannustamaan kansalaisia mielenosoituksiin. Toisaalta poliittinen tilanne Ukrainassa saattoi olla niin tulenarka, että ilman Janukovyčin päätöstä luopua neuvotteluista tilanne olisi ennemmin tai myöhemmin käynnistynyt jostain toisesta tapahtumasta.<sup>380</sup>

Tutkimuksen perusteella Ukraina ei näytä ennakoineen Krimin valtausta tai sitä seurannutta sotaa. Poliittisen johdon toimien hitauden ja ajoittaisen asiantuntemattomuuden perusteella voi olettaa, ettei riittävää tiedusteluanalyysiä ole päätynyt päätöksenteon perusteeksi. Päätöksentekijöiden venäläismielinen identiteetti ja sen mukaisesti oletettava poliittinen ohjaus on näytellyt merkittävää osaa Ukrainassa. Asetetut tiedustelukysymykset voi olettaa olleen ennakkoaroitusta rajoittavia. Vastaavalla tavalla Janukovyčin poliittinen linja on ohjannut tiedusteluanalyysiä. Mielenosoitusten aikainen politiikka ohjaa johtopäätöksiä, jolloin linjasta poikkeavat johtopäätökset vaikeutuvat. Kriisiä edellisten vuosien avainhenkilöiden erottaminen voi osoittaa päätöksentekijöiden vastaanottavuuden olleen olennainen kriteeri esitettävälle asioille.

Päätöksentekijöillä on ollut negatiivinen suhtautuminen indikaatioihin Venäjän aggressioista, mikäli niitä on esitetty. Uhkaava Venäjän hyökkäys olisi ollut erittäin laajoja vaikutuksia aikaansaanut varoitus, jolloin sen tekeminen on ollut erittäin haastavaa. Toimenpiteet valmistautumiseksi Venäjää vastaan olisivat herättäneet valtavasti huomiota mediassa, jolloin yhteisymmärrys toimien toteuttamisesta on ollut vaikea saavuttaa. Presidentti on voinut jopa

---

<sup>380</sup> Jervis 1976, 14.

pitää tilannetta asemaansa edistävänä, jolloin hän on toiminut henkilökohtaisena pidäkkeenä Venäjän toimille.

Sisäpoliittiset haasteet ovat omiaan edesauttamaan ulkoista uhkaajaa. Tarve kasvojen säilyttämiseen ja sisäpoliittisen tilanteen vakauttaminen on yleensä vahvempi kuin strategisen tilanteen huononemisen todennäköisyydet.<sup>381</sup> Poliittisen tilanteen tulenarkuus on politisoinut tiedustelujärjestelmän ilmapiirin. Tiedusteluresursseja on voitu suunnata sisäiseen turvallisuuteen, eikä havaintoja ulkoisesta uhkasta ole ehkä haluttu huomioida. Esimerkkinä kulttuurisista haasteista, Venäjän tarve toimia etujensa varmistamiseksi on oletettavasti arvioitu väärin, vaikka Venäjän kyvyt toteuttaa rajoitettua operaatioita ja projisoida voimaa ovat olleet tiedossa. Todennäköisesti Ukrainassa ei ole uskottu Venäjän kykyyn rekrytoida suuria määriä kappallisia Itä-Ukrainaan, saati sitten haluun ja kykyyn tukea heitä aseilla ja joukoilla. Historiallisella taustalla Venäjä oli harjoittanut taloudellista, poliittista ja sotilaallista painostusta jo aikaisempina vuosina, eikä alkuvaiheen toimissa ollut juuri mitään uutta. Ukrainassa, kuten länsimaissa, maata on voitu pitää Venäjälle tarpeellisena kumppanina, eikä historiallisessa kontekstissa uskottu sotilaalliseen invaasioon.

Krimin osalta ennakkovaroituksen hallinnollisia haasteita Ukrainalle ovat voineet olla venäläisten joukkojen runsaat liikkeet olympialaisten turvaamiseen liittyen ja sisäisten ongelmien aiheuttamat runsaat tietomäärät, jotka ovat peittäneet venäläisten aikomuksia. Krimin valtauksen jälkeinen voimien keskittäminen on luonut hallinnolle tarpeen rajoittaa toimenpiteitään, provosoinnin välttämiseksi. Uhka uudesta ja laajemmasta valtausoperaatiosta, on ohjannut päätöksentekijöitä poliittisesti, samalla kun informaatio-operaatio on heikentänyt tiedon laatua. Tapahtumat maassa ja sen ulkopuolella ovat pahentaneet tiedon kompleksisuutta.

Janukovyčšin hallintoa voidaan pitää Venäjän liittolaisena, jolloin sillä on ollut samansuuntainen tilanneymmärrys kuin Venäjällä, kunnes presidentti pakeni maasta. Rikkoutunut komentoketju on esimerkki hallinnollisista haasteista Ukrainalle, juuri ennen Krimin valtausta. Organisaatiot oli luotava uudelleen. Presidentti oli paennut maasta, oletettavasti avainhenkilöineen, jolloin valtion päätöksentekokyky oli lamautettu. Juuri ennen Krimin miehitystä tiedustelujärjestelmältä on puuttunut päätöksentekoporras, jolle tiedot miehityksestä olisi toimitettu, mikäli sellaista ennakkotietoa olisi saatu. Päätöksentekijöiltä, jotka ovat olleet käytettävissä, on puuttunut yhteys ja mahdollisesti luottamus tiedusteluun. Valtaan nousseilla oli täysi työ tilanteen vakauttamisessa, eikä ole havaittavissa ole vihjeitä valmistautumisesta Krimin mie-

---

<sup>381</sup> Helfstein 2012, 277.

hitykseen tai Itä-Ukrainan tilanteen eskalaatioon. Uuden hallinnon poliittinen ohjaus lienee vahvasti suuntautunut Venäjän suuntaan, mutta tiedusteluresurssien suuntaaminen alueille joissa taistellaan, on hyvin haastavaa. Hallinnon huomio on kiinnittynyt Krimin tilanteeseen, samalla kun Itä-Ukrainan tilanne on eskaloitunut.

Päätöksenteon haasteiden osalta tavoitteiden arvioinnin toimii esimerkkinä täydellisen liiketallallepanon julistaminen, joka pikemminkin osoittaa oman armeijan tilanteen tuntemattomuutta.<sup>382</sup> Maan armeijan kyky oli alentunut muutosten ja vuosikymmenten laiminlyöntien johdosta. Sisäministeriön joukot olivat toimineet väkivaltaisesti omia kansalaisia kohtaan mielenosoituksissa ja niiden maine oli tahrattu. Myöhempi päätös uudesta rajoitetusta liiketallallepanosta osoittaa jo perehtymistä armeijan kykyihin. Krimin miehitykseen väliaikais-hallitus kykeni vain ilmaisemaan diplomaattisia vastalauseita, joka osoittaa ainakin tiedon kompleksisuuden vaikutuksia päätöksenteolle.

#### Ennakkovaroituksen haasteet Venäjän näkökulmasta

Vuoden 2004 ”oranssi vallankumous” yllätti aikanaan Venäjän. Vallankumous vahvisti huolta Mustanmeren laivaston toimintaedellytyksistä Krimillä. Suunnitelmat Krimin haltuunottamiseksi on viimeistään tehty silloin. Janukovytsin palattua valtaan 2010 tilanne on ollut Venäjälle edullinen, mutta mielenosoitusten alkaminen marraskuussa 2013 on käynnistänyt suunnitelmien päivittämisen. Aineistosta ei ole havaittavissa kirjoituksia, jotka osoittaisivat venäläisten ennakoineen vahvaa reaktiota päätökseen keskeyttää neuvottelut Euroopan Unionin yhteistyösopimuksesta. Lännen syyttäminen mielenosoituksista alkaa vasta joulukuun alussa 2013. Aineiston perusteella näyttää, että marraskuun 2013 mielenosoitukset Ukrainassa yllättivät Venäjän. Sen jälkeen toiminta on kuitenkin ollut selkeää ja suunniteltua, jolloin sen tiedustelujärjestelmä on kyennyt tukemaan päätöksentekoa. Ukrainan kriisin yllätyksellisyys ja nopeus osoittavat Venäjän onnistuneen toimintansa salaamisessa ja valmisteluiden toteuttamisessa.

Venäjällä vaikuttaa olleen tietoa Ukrainan sotilaallisesta toiminnasta tai toimimattomuudesta koko kriisin ajan. Poliittisen johdon ystävällismielisyydestä johtuen, Venäjän tiedustelulla on ollut yhteys myös korkeimman tason päätöksentekijöihin, jolloin strategisen tason tieto on ollut korkeatasoista. Kuitenkin mielenosoitusten sinnikkyys Kiovassa on yllättänyt myös Venäjän, koska se tuki Janukovytsiä niinkin pitkään. Selitys päätöksille voi olla poliittisessa ohjauksessa. Mahdollinen vallankumouksen ennakointi on voinut kohdata vastustusta tapahtu-

---

<sup>382</sup> Sanford 2014.

mana, jota ei ole haluttu ennakoida, silloisen Ukrainan johdon takia. Ukrainan tukeminen on ohjannut johtopäätöksiä tai päätöksiä toimenpiteistä.

Ukrainan kriisi osoittaa, että Venäjällä on suorituskykyinen päätöksentekojärjestelmä toteuttaa nopeita ja radikaalejakin toimenpiteitä tarpeen ilmaantuessa. Venäjä on osoittanut kykyä hallita kriisin eri tasoja poliittisesta ulottuvuudesta taktiselle tasolle ja informaationsodankäyntiin. Venäjän tietotaito on tasolla, jolla se kykenee nopeasti projisoimaan resurssejaan alueellaan. Projisoimalla se kykenee viikoissa kokoamaan merkittäviä voimia ilman liikekannallapanaa. Krimin jälkeen voidaan teoreettisesti olettaa, että Ukrainan kriisin voimankäyttöön liittyvien uhkatekijöiden erittelyssä tarve on Venäjän ainoa puuttuva osatekijä täysimittaisen valtaamisoperaation tieltä. Muut elementit olivat riittävät Ukrainan valtaamiseen tähtäävän operaation toteuttamiseksi.

Kulttuurisesti tiedustelu tai päätöksentekijät ovat voineet uskoa lisävoimien ja taloudellisen tuen onnistuvan mielenosoitusten rauhoittamisessa. Vaikka alkuvaiheessa ei ole havaittu merkkejä Venäjän valmistautumisesta Ukrainan hallinnan menetykseen, mielenosoitusten sinnikkyys on todennäköisesti tuonut esiin tarpeen toimenpiteiden suunnitteluun, mikäli 2004 tapahtumat uusiutuvat. Samaan aikaan olympialaisten valmistelu mahdollisti resurssien keskittämisen alueella, jotta ne olisivat käytettävissä tarpeen tullen.

Venäjällä ei ollut tietoa länsimaiden yhtenäisyydestä, joten toimenpiteiden toteuttamiseen on liittynyt monipuolinen informaatio-operaatio. Terrorisminvastaisessa sodassa ja Georgian sodassa harjoiteltu informaationsodankäynti on huipentunut Ukrainan kriisin aikana. Venäläinen psykologiapainotteinen tapa käydä informaationsotaa on painottanut voimapolitiikkaa ja geopolitiikkaa. Uutisoinnin ohjaaminen on osa suurvallan johdon strategiaa, jossa viestinnällä harhautetaan tai hajotetaan muiden toimijoiden tiedon eheyttä.<sup>383</sup> Mielenosoitukset Kiovassa julistettiin lännen salaliitoksi siirtää Ukraina pois Venäjän yhteydestä, jossa se väitetysti ”aina” on ollut.<sup>384</sup> Informaatiovaikuttamisen laajuus osoittaa osaltaan ennakkointia tai ainakin nopeaa reagointikykyä.

Venäjällä on kyetty ennakoimaan tapahtumat ennen Krimin operaatiota. Valtioiden presidentit olivat neuvotelleet juuri viikkoja ennen. Huolimatta mahdottomalta vaikuttavasta tilanteesta,

---

<sup>383</sup> Sillanpää 2010, 11.

<sup>384</sup> Vääryyttä kuvaavan narratiivin suojelulle voi löytää kolme toimintatapaa. 1. Kielletään kokonaan vääryys tekemisessä ”Venäjä ei ole osallinen lainkaan” 2. Vähättely: ”Ovat venäläisiä, mutta lomalla tai vapautettuna” 3. Lopulta ongelman hautaaminen: ”Oli venäläisiä, mutta kaikki ovat poistuneet ja nyt vain avustamme humanitaarisesti sekä neuvottelemme yhteistyöstä”. Tavis & Aronson, 2007, 193–194.

mielenosoitusten väkivaltainen vastustaminen Ukrainassa jatkui, mahdollisesti Venäjän vaatimuksesta. Venäjällä oli tarve saattaa olympialaiset loppuun, jolloin mahdollisuus näyttäviin protesteihin olympialaisten aikana poistui.

Krimin valtauksessa Venäjä toimii hyökkääjänä, jolloin sillä oli aloite. Sotilaalliset toimet valmisteltiin mielenosoitusten aikana tuotetun ennakkovaroituksen perusteella. Joukkojen ripeä ryhmittäminen ja käyttö osoittavat ennakkovalmisteluja, eli toimenpiteitä, joita ennakkovaroituksen perusteella oli tehty. Venäjä oli kyennyt valmistelemaan resurssit käytettäväksi, kun niille tarve tuli.

#### Ennakkovaroituksen haasteet länsimaissa

Länsimaiden haasteet Ukrainan kriisin ennakoinnissa olivat moninaiset, mutta tiedustelun osalta erityisesti painottuvat hallinnolliset haasteet. Entisenä Neuvostoliiton osana Ukraina ei liene ollut länsitiedustelulle rakenteellisesti vahvaa aluetta. 1990-luvulla palveluksessa olleet ovat pääosin jo siirtyneet eläkkeelle tai ainakin työskennelleet muissa tehtävissä yli kahdenkymmenen vuoden ajan. Kylmän sodan päättyminen, terrorismin nousu ja USA:n strateginen suuntautuminen Aasiaan, ovat edelleen vähentäneet tiedusteluresursseja ja kiinnostusta Ukrainan suunnasta. Monet eurooppalaiset asevoimat on mitoitettu vain kriisienhallintauhkien mukaisesti, joka vaikuttaa myös tiedustelun ohjaukseen. Eurooppalaisten maiden tiedustelun painopiste oli suunnattu terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Harvalla tiedustelujärjestelmällä lienee ollut poliittisesti ohjattuna tehtävänä seurata Venäjän ja Ukrainan välistä tilannetta tai kykyä hankkia riittävää tietoa analyysin pohjaksi.

Länsimaissa on voinut olla ennakkovaroitus mielenosoitusten alkamisesta, mutta sen perusteella mahdollisesti valmistellut toimenpiteet eivät näytä edesauttaneen Krimin valtauksen reagointiin. Kulttuurillisia haasteita on perusteltavissa tiedustelujärjestelmälle ja identiteettiin liittyviä haasteita päätöksentekijöille. Tapahtumia analysoitaessa on voitu päätyä oletamaan vuoden 2004 toisintoa, jolloin lopputulos oli ainakin tilapäisesti länsimaille edullinen. Toimenpiteitä laadittaessa vallalla ollut usko ja erityisesti eurooppalainen identiteetti vastata tapahtumiin diplomaattisesti, on ohjannut länsimaiden valmistautumista kriisin kehittymiseen. Yhdysvaltojen painopisteen siirtyminen Aasiaan, on vaikuttanut tiedustelun kykyyn hankkia tietoa, mutta myös haluan toteuttaa toimenpiteitä Euroopassa.

Kulttuurisena haasteena esimerkiksi kuvitelma venäläisten länsimaalaisen kaltaisesta toimintakulttuurista ohjaa analyysiä ja mahdollisen ennakkovaroituksen hallinnollista käsittelyä tiedustelujärjestelmissä. Mahdollinen ennakkovaroitus lienee törmännyt poliittisiin haasteisiin



myös päätöksenteossa. Tahto integroida Venäjä Eurooppaan, oli virallinen poliittinen narratiivi. Usko demokraattisen järjestyksen voimaan, kansainvälisen politiikan paineeseen ja lopulta keinojen puute organisaatioissa, on voinut estää päätöksenteon ennakkovaroituksen mukaisia toimenpiteistä.

Tiedustelutiedon kompleksisuus on osaltaan vaikuttanut sekä länsimaiden että Venäjän kulttuurillisiin haasteisiin. Ukrainan venäjämielinen valtionjohto, laajat sisäiset ongelmat mielenosoitusten kanssa ja olympialaiset pitivät niin Ukrainan kuin muidenkin maiden poliittisen johdon huomion poissa sotilaallisista valmisteluista. Volgogradissa tapahtuneiden pommiiskujen<sup>385</sup> jälkeen harva kyseenalaisti massiivista voimien keskittämistä Sotšin olympialaisten turvaamiseksi, Ukrainan lähialueille. Olympialaisten päätyttyä joukkoja voitiin käyttää Krimin miehittämiseen ja logistiikkajärjestelmää tukemaan maajoukkoja, jotka ryhmitettiin painostamaan Ukrainaa. Joukoilla osoitettiin voimaa ja tuettiin Itä-Ukrainan kapinallisia. Painostuksella suunnattiin maailman huomio Itä-Ukrainaan, jottei Krimin asemaa Venäjän osana kyseenalaistettaisi. Informaatio-operaatiolla länsimaiden päätöksentekojärjestelmiä ja erityisesti yhtenäisyyttä heikennettiin.<sup>386</sup> Lisäämällä tiedon kompleksisuutta Venäjä onnistui edistämään erityisesti länsimaiden kulttuurillisia ja poliittisia haasteita ennakkovaroitukselle.

Länsimaiden osalta haasteet näyttävät osaltaan hallinnollisia, mutta hyvin selkeästi kulttuurillisia. Länsimaat näyttävät vähentäneet tiedusteluresursseja Venäjän länsirajalta Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Länsimaissa strategioiden ja retoriikan painopiste on ollut terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. USA:n strateginen suuntautuminen Aasiaan on edelleen vähentänyt Itä-Euroopan tärkeyttä länsimaisille tiedustelujärjestelmille. Länsimailla on ollut vain rajoitetusti keinoja seurata tilanteen kehittymistä. Vaikka kykyä olisi ollut, usko Venäjän tarpeeseen vallata osia Ukrainasta, on puuttunut. Krimin miehityksen jälkeenkin länsimailta kului kuukausia saada julkaistavaa tiedusteluaineistoa tapahtumista Itä-Ukrainassa.<sup>387</sup>

Länsimaiden osalta Ukrainan kriisi on osoittanut merkittäviä haasteita, niin tiedustelujärjestelmien, kuin erityisesti päätöksenteon osalta. Tiedustelun resurssien painopiste vaikuttaa olleen muualla. Päätöksenteon hitaus ja riippuvuus tiedon eheydestä on ollut ilmeistä. Kulttuurilliset haasteet ovat lamauttaneet tahdon puuttua tapahtumiin, kun selkeää tarvetta toimenpiteille tai kykyä päätöksentekoon ei ole ollut.

---

<sup>385</sup> STT 2013.

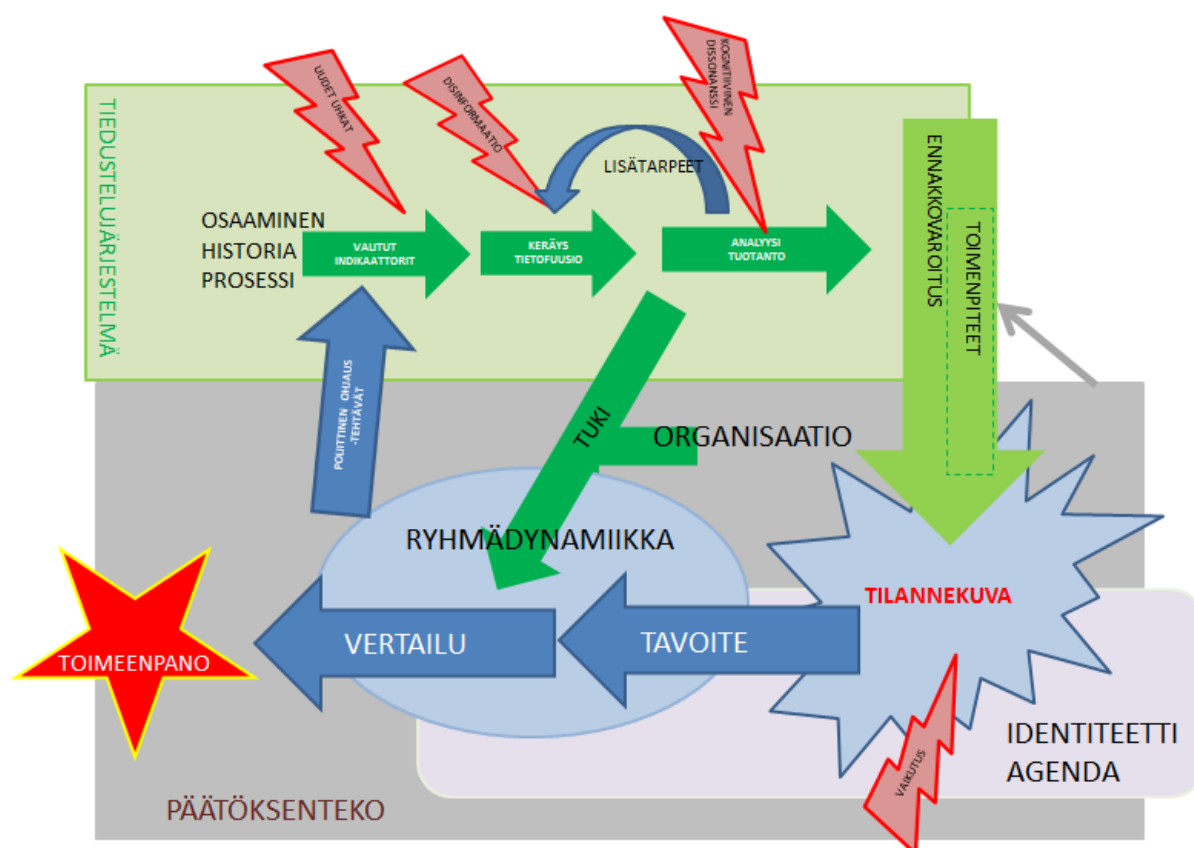
<sup>386</sup> Informaatio-operaatioilla vahvistettiin päätöksenteon identiteettihaasteita ja heikennettiin käytettävissä olevan tiedon laatua. Painostus vaikuttaa päätöksenteon poliittisiin haasteisiin.

<sup>387</sup> Länsimaat ovat olleet varovaisia julkaisemaan aineistoa Itä-Ukrainasta ja pääosa aineistosta onkin tiedostusvälineiden toimittamaa.

## 5 SYNTEESI

Strateginen ennakkovaroitus on erittäin laaja ja haastava prosessi. Ennakkovaroitus on seuranta ja raportointia halutuista kohteista valittuihin indikaattoreihin liittyen. Se on elävä dokumentti, jonka tehtävänä on seurata tunnistettuja uhkia. Ennakkovaroitusprosessin ensisijaisena tehtävänä on pitää valtion päätöksentekijät tietoisena vastustajan potentiaalista eri valmiuksissa. Valtion on kyettävä varautumaan pahimpaan uhkaan, mutta myös nopeampiin ja pienempiin uhkiin. Indikaatioiden osoittaessa jonkin uhkan osatekijöistä muuttuneen, tulee siitä raportoida päätöksentekijöille. Strateginen ennakkovaroitus on sotilaallisten ja poliittisten indikaatioiden summa, jolloin keskittyminen vain toiseen voi heikentää ennakkovaroituksen perusteita. Ensimmäiseen liitteeseen on koottu aineistosta esimerkkejä onnistuneiden tai epäonnistuneiden ennakkovaroitusten haasteista.

Ennakkovaroituksen prosessi tulee olla katkeamaton ja riittävällä ajallisella tuotantovälillä tuotteiden esittelyyn saadaan perusteellisuuden tuomaa vaikuttavuutta. Kuvaan viisi on koottu ennakkovaroitusprosessi ja siihen vaikuttavia tekijöitä.



Kuva 5. Ennakkovaroituksen kokonaisuus

Ennakkovaroituksen perusteella päätöksentekijöille tulisi tuottaa toimenpiteitä, joilla uhkiin vastataan. Päätöksentekoprosessissa arvioidaan uhkan muutoksen vaikutukset ja niiden aiheuttamat toimenpiteet. Strategisia ennakkovaroituksia on kolmea päätyyppiä. Ensimmäinen on tahdon eli politiikan linjan muutos, joka voi aiheuttaa ristiriitojen kärjistymistä lähivuosina. Toisena on kyvyn tilapäinen kasvaminen lähialueella, joka mahdollistaa vastustajan nopeat toimenpiteet. Kolmantena on uhkan kyvyn pysyvä muutos, joka vaatii pitkän aikavälin toimenpiteitä. Esimerkiksi uusien pysyvän valmiuden joukkojen ryhmittäminen lähialueelle aiheuttaa voimatasapainon muuttumisen.

Ennakkovaroituksen tärkeimpänä tehtävänä on estää vastustajalta yllätys, joka estäisi omien suorituskykyjen käytön. Aikaa ja resursseja vievin osa toimenpiteistä kohdistuu puolustusjärjestelmän rakentamiseen uhkaa vastaavaksi. Nopeita uhkia voidaan torjua pienillä toimilla, mutta sotilaallista voimaa vastaan tehtävät toimenpiteet vaativat aikaa suorituskykyjen rakentamiseksi. Puolustuskyky tulisikin suunnitella vastaamaan vastustajan suurinta kykyä vastaan, jotta ennakkovaroituksella voidaan voimaa kasvattamalla varmistaa puolustuskyky kaikkia uhkatilanteita vastaavaksi.

Ennakkovaroituksen perusteella tulisi kyetä toimeenpanemaan oikea-aikaiset ja -laajuiset toimenpiteet muuttuvaa uhkaa vastaan. Hallinnon organisaatioiden tulisi laatia ennakkovaroituksen perusteella toimenpide-esityksiä riittävän usein, jotta niihin liittyvä päätöksenteko ei olisi täysin poikkeuksellista.<sup>388</sup> Rutiinin rikkovalle ennakkovaroituksella saatetaan päätöksentekijät alttiiksi uudelle tiedolle.

Venäjän Ukrainassa harjoittaman voimapolitiikan kaltainen kehittynyt ja monipuolinen toiminta asettaa vaatimuksia ennakkovaroituksen valmistelijoille. Järjestelmien tulisi kyetä reagoimaan painopisteiden muutoksiin niin indikaattoreiden kuin resurssien osalta. Uhkaelementtikaaviota tarkasteltaessa nousee tarpeen arviointi muuttuvaksi tekijäksi. Tarpeiden arviointi on jo sellaisenaan haastavaa, mutta erityisen haastavaksi sen tekee mahdollisten muutosten nopeus. Ennakkovaroitusjärjestelmät joutuvat sopeutumaan arvioimaan entistä laajempaa skaalaa uhkien vaikutuksia. Siinä missä joukkojen osaamisen kehitystä tai resursseja seurataan vuosissa, tarve voi muuttua viikoissa, kuten Ukrainan kriisi osoittaa. Kuitenkin on huomioitava, että laajamittaisen sodan valmistelu ei edelleenkään onnistu viikoissa.

---

<sup>388</sup> Päätöksenteko ennakkovaroitukseen liittyvistä toimenpiteistä on lähtökohtaisesti erittäin harvinaista, jonka johdosta toimintaa tulee harjoitella vuosittain. Lisäksi uhkan osatekijöiden muutoksia, jotka aiheuttavat muita kuin sotilaallisia toimenpiteitä, tulisi tukea ennakkovaroitusprosessin tuotteilla, jotta päätöksentekijöiden luottamus analysoituun tietoon voi lisääntyä.

Venäjä on kriisin aikana osoittanut nykypäivälle poikkeuksellista tahtoa ja päätöksentekokykyä politiikkansa toimeenpanemiseksi. Kyky tarpeen muuttuessa, muutamassa kuukaudessa, valmistautua ja toteuttaa operaatio naapurivaltion alistamiseksi ja osin miehittämiseksi, on vuosikymmeniä ollut Yhdysvaltojen yksinoikeus. Länsimaat eivät olleet tähän valmistautuneita ja joutuvat tulevana vuosina arvioimaan oletuksiaan uudelleen.

Ukrainan kriisi on osoittanut länsimaiden tiedustelujärjestelmien osalta kulttuurillisia haasteita. Venäjän tarvetta konkreettisiin toimiin Krimillä ja kykyä tehdä nopeita ja määrätietoisia päätöksiä on voitu arvioida väärin. Moni myös aliarvioi venäläisten kyvyn vaikuttaa ulkopuolelta Itä-Ukrainan tapahtumiin. Venäjää on pidetty nousevana kykynä, eikä uskottu sen vaikutteihin kyvyistä ajaa omaa asiaansa, myös rajojensa ulkopuolella.

Esimerkkinä hallinnollisten haasteiden vaikutuksista näyttää tiedustelujärjestelmien resursseja olleen vähän käytettävissä alueella, koska lausuntoja ja satelliittikuvia alueelta julkaistiin vasta kuukausia tapahtumien alkamisen jälkeen. Poikkeuksellinen ja nopea joukkojen keskittäminen ja niiden logistiikan ryhmittäminen on yleensä selkein osoitus sotilaallisista aikomuksista. Ainakin se mahdollistaa toiminnan, mikäli tarve ja halu voimankäyttöön yhdistyvät. Ukrainan kriisissä 2013 Venäjä käytti olympialaisia tukemaan rakennettua logistiikkajärjestelmää mahdollistamaan nopean joukkojen keskittämisen Ukrainan rajalle. Voiman kasvun ennakoiti onkin aikaisempaa haastavampaa. Venäjällä on merkittävä kyky aloittaa voiman käyttö nopeasti pysyvän valmiuden joukoilla. Kyky nopeaan voiman projisointiin aiheuttaa tiedustelujärjestelmien indikaatioiden uudelleen arviointia ja jopa perusperiaatteiden arviointia.

Tutkimuksen aineistosta löytyviä haasteita voi tiivistää kuuden tyyppisiksi.<sup>389</sup> Ennakkovaroituksen laadinnassa tyypillisiksi muodostuivat poliittiset, hallinnolliset ja kulttuurilliset haasteet. Päätöksenteolle tyypillisiä haasteita ovat päätöksentekijöiden identiteettien vaikutus, organisaatioiden ohjaus ja tietoon liittyvät haasteet.

Monipuolisin haastekenttä ovat poliittiset haasteet. Valtiollisena toimijana tiedustelujärjestelmä on poliittisessa ohjauksessa prosessin kaikissa vaiheissa. Toimijoiden identiteetit ja suhteet vaikuttavat ilmapiiriin ja ohjaukseen. Poliittinen ohjaus on siirtänyt resursseja pois Ukrainan suunnasta, jolloin Venäjä on kyennyt yllättämään monet toimillaan. Tiedustelujärjestelmä tarvitsee selkeät tehtävät ja riittävät resurssit ennakkovaroituksen tietotason muodostamiseksi. Tiedustelujohdon on huomioitava liiallinen ohjaus, painostava ilmapiiri sekä toiminnan politi-

<sup>389</sup> Haasteita ennakkovaroitukselle on koottu teemoittain liitteessä 2 ja 3.

soituminen haasteina, jotta järjestelmällä on vapaus analysoida tapahtumia. Poliittinen ilmapiiiri ohjaa myös päätöksenteon valmistelua. Identiteettien vaikutukseen voidaan valmistautua tuntemalla toimijat ja kohdistamalla valmistelua heidän tukemiseen.

Hallinnollisia haasteita ovat organisaatioiden jäykkyys ja liiallinen keskittyminen hallinnollisiin tehtäviin. Traumaattiset epäonnistumiset, ja niistä seuraavat uudelleenjärjestelyt, voivat värittää organisaatioiden tuloksia pitkään. Tiedustelujärjestelmässä tulee varmistaa, että ennakkovaroitusta laatimassa on riittävä määrä sekä indikaattoreiden asiantuntijoita että yleisosaajia, joilla on kokonaisvaltainen näkemys. Ennakkovaroituksen laatimisen tulisi olla hallinnollisesti lähellä tuotteita jakavia toimijoita, jotta eri hallintoportaiden välinen konsensus- ja kompromissihakuisuus ei muokkaa ennakkovaroitusta käyttökelvottomaksi.

Organisaatioilla tulee olla selkeät tehtävät prosesseihin liittyen ja kyky päätöksenteon tukemiseen. Tiedustelujärjestelmän tulisi jättää reserviä kapasiteettiinsa, jotta ajatuksia uusista uhkista tai uhkan muodoista ehditään aika ajoin miettimään. Kykenemättömyys uusien uhkien tunnistamiseen on osaltaan aiheuttanut ennakkovaroitusten epäonnistumisia. Toisaalta liiallinen suuntautuminen uusien uhkien suuntaan on osaltaan johtanut Ukrainan kriisin yllätykseen.<sup>390</sup>

Tiedon kompleksisuus on koko prosessiin vaikuttava haaste. Toimijoiden toimintaympäristöymmärrys ohjaa kysymysten asettelusta, analyysin kautta toimenpiteiden päätöksentekoon. Perusteellinen analyysi vie aikaa ja samalla media tuottaa valtavan määrän vaihtelevaa tietoa, joka vaikuttaa toimijoihin. Informaatiovaikuttaminen<sup>391</sup> heikentää erityisesti päätöksentekijöiden toimintaympäristöymmärrystä tilanteesta. Varsinkin vastustajan tarpeen osoittaminen on alttiina kiistämiselle. Vastustajan tahtoa analysoitaessa pienetkin, mutta tarkat havainnot voivat tukea toimenpiteiden perustelemissa päätöksentekijälle. Strategisella ennakkovaroituksella tulisikin yleensä keskittyä kyvyn mukaisten toimenpiteiden valmisteluun.

Kulttuurillisia ennakkoluuloja, kognitiivista dissonanssia tai joukkoajattelua voidaan vähentää koulutuksella, jolloin toimijat voivat tunnistavat itsessään, ja toisissaan, niiden piirteitä. Kovalla työllä ja resursseilla hankittuja salaisia lähteitä voi olla luonnollista painottaa analyysissä, jopa lähdekriittisyyden kustannuksella. Yksi keino monien ongelmien välttämiseksi tiedustelujärjestelmän sisällä on avoimen keskustelukulttuurin luominen, jolloin poikkeaviakin

<sup>390</sup> Al Qaidan aliarviointi oli yksi merkittäviä syitä 9/11 iskujen ennakkoinnin epäonnistumiseen, kun taas viime vuosien keskittyminen terrorismin vastaiseen toimintaan ja muuhun yhä laajenevaan uhkakirjoon, lienee vähentänyt resursseja Venäjän toiminnan analysoinnista.

<sup>391</sup> Tutumpi termi on propaganda, mutta propagandaa on vastustajan käyttämään tavoitteellista viestintää. Tavoitteellista viestintää, eli informaatiovaikuttamista, käyttää moni muukin toimija.

näkökantoja voidaan esittää tai itsestäänselvyyksiä haastaa. Avoin toiminta järjestelmän sisällä ja päätöksentekijöiden tukeminen päätöksentekoprosessissa avustaa myös tiedon eheyden hallinnassa.

Päätöksentekoprosessissa tärkeitä kohteita ovat ryhmädynamiikan tunteminen, päätöksentekijöiden toimintaympäristöymmärryksen ylläpitäminen ja kehittäminen, mutta erityisesti luottamus. Tiedustelujärjestelmän tulee olla yhteydessä päätöksentekijöihin koko prosessin ajan. Tiedustelulla tulisi lisäksi olla yhteyshenkilöt tärkeimpiin päätöksentekijöihin, jolloin henkilökohtainen kohtaaminen ja tiedonvaihto helpottuvat. Tärkeimmille päätöksentekijöille tulee säännöllisesti esittää ennakkovaroituksen reunaehdot<sup>392</sup> ja tilanne, jolloin samalla mahdollistetaan poliittinen ohjaus ja tarkentavat kysymykset.

Tiedon kompleksisuuden hallintaan päätöksentekijöille tulee tarjota säännöllisesti analysoitua tietoa seurattavista kohteista ja mahdollisista muutoksista niihin. Päätöksentekijät altistuvat monipuoliselle tietotulvalle päivittäin, jolloin heidän identiteettinsä ja tapansa käsitellä tietoa nousevat merkittäviksi tekijöiksi. Mikäli luottamus tiedustelujärjestelmään on hyvä, ennakkovaroituksen sanoma ohjaa toimintaympäristöymmärrystä paremmin.

Jotta päätöksentekijällä olisi ajantasainen toimintaympäristöymmärrys, tulee tiedustelujärjestelmän toimittaa säännöllisesti eritasoisia tiedustelutuotteita. Päätöksentekijöillä on yleensä rajatusti aikaa, jolloin tuotteiden tulee sisältää joko lyhyt tiivistelmä tai johtopäätökset. Erityisesti tulee painottaa muutoksia edellisiin tilannearvioihin. Raportin tulisi sisältää myös tieto siitä, mitä ei tiedetä.

Tilanneymmärryksen päivittäminen ja analyysivoima tavoitteiden arvioinnissa ovat merkittäviä päätöksenteon edistäjiä. Päätettäessä strategisen ennakkovaroituksen vaatimista toimenpiteistä, yksittäisillä pikkutarkoilla vaikkakin taktisilla, tiedoilla voi olla suuri merkitys päätöksentekijöiden motivoinnissa vaikeita päätöksiä tehdessä. Ennakkovaroituksen toimenpidesuosituksen pilkkominen riittävän yksityiskohtaisiin toimenpiteisiin parantavat mahdollisuuksia vakuuttaa päätöksentekijät. Myös asioiden tuominen pienemmissä osissa päätöksentekoon saattaa edesauttaa samansuuntaisten päätösten tekoa. Riskinä on, että päätöksentekijät eivät toimeenpane kaikkia tarvittavia toimenpiteitä.

Toimenpiteiden tulisi olla monipuolisesti perusteltavissa sekä ulko- että sisäpoliittisesti. Ennakkovaroituksen aiheuttamat toimenpiteet tulisi kyetä perustelemaan myös taloudellisesti.

---

<sup>392</sup> Reunaehdoilla tarkoitetaan resursseja ja tiedustelukysymyksiä, joiden mukaisesti indikaattorit valitaan.

Toimenpiteiden tulisikin suunnitelmallisesti ja laaja-alaisesti rakentaa turvallisuutta kohonnutta uhkaa vastaan. Siinä missä suorituskykyjen rakentamiseen käytetyt resurssit suunnataan pääosin ulkomaisille toimittajille, puolustusvalmiuden kohottamiseen liittyvät toimenpiteet kohdistuvat pääasiassa kotimaahan. Ennakkovaroitukseen liittyvillä toimenpiteillä, kuten kotimaisen teollisuuden tukemisella ampumatarvikkeiden lisähankinnoilla, voidaan tukea puolustusta, varautumista ja kotimaista teollista tuotantoa. Materiaalin käytettävyyden parantaminen työllistää kunnossapidon yrityksiä kotimaassa. Rajoitetut linnoitustoimet tarkastavat valmiusrakentamiskonseptia, työllistävät haja-asutusalueen henkilöstöä ja parantavat puolustusvoimien harjoitusmahdollisuuksia. Määräaikaisten kouluttajien palkkaaminen vähentää työttömyyttä, nostaa armeijan koulutustasoa ja mahdollistaa ammattisotilaiden keskittämisen valmiudellisiin tehtäviin.

Strategisen ennakkovaroituksen osana pitkän aikavälin toimenpiteiden tulisi olla riittävän kattavia, mutta kestäviä, jotta puolustusjärjestelmä kestäisi ylimääräisen kuorman. Toiminnan tasoa voidaan toimenpiteenä myös myöhemmin laskea. Valtion resurssien tulisi olla mitoitettu niin, että sillä riittää resursseja vastata vastustajan sodankäyntipotentiaalin lisäämiseen.

## 6 POHDINTA

Aika on merkittävä haaste määritettäessä strategista ennakkovaroitusta. Tutkimuksessa strateginen ennakkovaroitus katsotaan varoitukseksi tapahtumasta, joka voi uhata valtion intressejä tai sillä on valtionlaajuisia vaikutuksia. Toisaalta vaadittavien toimenpiteiden näkökulmasta strategisena voisi pitää pitkän aikavälin varoitusta, jolloin siihen vastattaisiin strategisella suunnittelulla. Linjaus valtiollisesta tasosta strategisena ennakkovaroituksena juontaa länsimaaisesta aineistosta, jossa on vastaava linjaus. Ajallinen rajausta helpottaisi järjestelmäsunnittelun laadintaa, erityisesti pienien tiedustelujärjestelmien osalta, joilla on vain hyvin rajalliset tehtävät.

Tutkimuksessa tavoitteena oli selvittää mitä haasteita strateginen ennakkovaroitus aiheuttaa päätöksenteolle. Hypoteesina oli, että tieto vastustajan uhkan muutoksesta ei aina aiheuta uhkan muutosta vastaavia toimenpiteitä. Vastausta haettiin selvittämällä aineistosta tekijöitä, jotka vaikuttavat ennakkovaroitukseen sekä päätöksentekoon sen vaatimista toimenpiteistä. Aineistosta löytyi molempiin kolmen tyyppisiä teemoja. Poliittiset haasteet vaikuttavat kaikissa ennakkovaroituksen vaiheissa. Kulttuurilliset haasteet vaikuttavat toimijoiden identiteetin kautta toimintaympäristöymmärrykseen ja analyysiin. Hallinnolliset haasteet ovat yleensä tiedustelujärjestelmän sisäisiä rajoittavia tekijöitä tai organisaatioihin liittyviä haasteita.

Ennakkovaroitus on vakiintunut osaksi tiedustelun tehtäviä. Tiedustelun tuottama ennakkovaroitus on länsimaissa paljon tutkittu aihe, mutta Suomessa tutkimusta on erittäin vähän. Tiedustelun osalta merkittävä osa aineistoa käsittelee kylmän sodan aikaa, jolloin monet sen ajan kansanvälisen politiikan lainalaisuudet eivät ole täysin relevantteja tässä tutkimuksessa. Poliittista päätöksentekoa tulee tarkastella siinä aikakaudessa, jota käsitellään. Ongelma olisi kiihtisempi, mikäli tutkimuksen näkökulmana olisi tutkia päätöksiä saavutettavan hyödyn näkökulmasta tai toimenpiteiden onnistumista.<sup>393</sup>

Valittu päätöksentekoprosessi on yksinkertaistus päätöksenteon prosesseista. Toimijoiden ominaisuudet tai ulkopuolinen paine vaikuttavat toimintaan jokaisessa vaiheessa, mutta ne käsitellään tutkimuksessa osana identiteettiä. Päätöksentekoprosessi on tarkkaan suunniteltu erityisesti valtioiden välisissä järjestöissä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, ettei päätöksentekoa juuri koskaan toteuteta laaditun prosessin mukaan. Oikaiseminen osoittaa, että rakenteissa on olemassa tahto tarvittavien päätösten tekemiseen ja byrokraattinen hallintomalli tai-

---

<sup>393</sup> Tutkimus on kuitenkin tapaustutkimus, joka osaltaan rajoittaa johtopäätösten hyväksikäyttöä laajempaa päätöksenteon kehittämistä silmällä pitäen.



puu tarpeen edellä, myös turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä. Päätöksenteosta tehtyjä havaintoja ei voi kaikilta osin yleistää strategiseen päätöksentekoon, koska normaalipolitiikan sijaan ennakkovaroituksessa nimettyihin uhkiin vastataan lopulta epätavanomaisin menetelmin – esimerkiksi ottamalla käyttöön kriisiaikoja varten käytössä olevaa lainsäädäntöä siihen liittyvine velvollisuuksineen ja rajoituksineen.

Tutkimus pysyy viitekehyksessä ja siinä vastataan tutkimuskysymyksiin. Ennakkovaroituksen haasteet muodostuivat poliittisen, hallinnollisen ja kulttuurillisen tyypisiksi. Päätöksenteolle muodostui tyypillisiksi tiedon, identiteetin ja organisaation haasteet. Ukrainan osalta kaiken tyyppisiä haasteita ilmenee eri toimijoiden kesken, mutta poliittiset ja kulttuurilliset haasteet painottuvat.

Laadullisen tutkimuksen haasteena on tutkimuksen toistettavuus. Tutkijan hermeneuttisen päättelyn jäljittäminen perustuu tutkimusraporttiin kirjoitettuun tekstiin. Tutkimuksen eri vaiheissa on raportoitu käytetyt aineistot ja menetelmät, joilla päätöksentekoa on tutkittu strategisen ennakkovaroituksen tapauksessa. Aineistolähtöisen tyypittelyn kautta muodostetut johtopäätökset ovat toistettavissa. Tutkija, jolla olisi lähtökohtaisesti hyvä tuntemus tiedusteluprosessista tai strategisesta päätöksenteosta, saisi tutkimuksesta luotettavamman, mutta tutkijan tietotason lähtökohdista johtuen tutkimuksessa on keskitytty tutkimuksen validiteetin ja tarkasteltu ilmiötä lähdeaineiston perusteella muodostetun kuvan mukaisesti.

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arviointi ja aineiston analysointi limittyvät kiinteästi toisiinsa. Sisäisen validiteetin tarkastelussa arvioidaan, kohdistuiko tutkimus juuri siihen mihin tutkija tarkoittikin sen kohdistuvan. Tutkijan vaikutus sisäiseen validiteettiin on suuri, sillä tuloksiin voivat vaikuttaa esimerkiksi tutkijan ennakkokäsitykset sekä aineiston keruussa ja analysoinnissa tapahtuvat virheet. Ulkoisella validiteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten yleistettävyyttä ja niiden käyttökelpoisuuden arviointia. Laadullisessa tutkimuksessa otanta on yleensä pieni, mikä mahdollistaa ilmiön ymmärtämisen varsin hyvin, mutta heikentää yleistettävyyttä.<sup>394</sup> Hermeneuttisen tulkinnan toistettavuus voi osoittautua haasteelliseksi tutkimuksen kolmannessa osassa. Alussa tavoitteena oli tutkimuksen toteuttaminen sisällönanalyysinä, mutta aineiston heikko laatu ja hajanaisuus heikensivät menetelmän tulkinnaksi. Toistettavuutta on pyritty parantamaan kuvaamalla tulkinta ensin kronologisesti toimintoihin jaettuna ja toisessa alaluvussa toimijoittain analysoituna.

<sup>394</sup> Syrjälä & Numminen 1988, 136–137; 142–143.

Ukrainan kriisin tutkiminen ennakkovaroituksen ja siihen liittyvän päätöksenteon osalta osoittautui odotetun haastavaksi. Julkisen, pääosin tiedotusvälineistä, kootun aineiston avulla luotiin näkemys päätösten tai päättämättömyyden seurauksista. Tavoiteltu syvyys ilmiöiden tunnistamiseksi jäi osin toteutumatta. Luvussa kuvatut haasteet ja erityisesti johtopäätökset ovat vahvasti hermeneuttinen näkemys Ukrainan tapahtumista, joita tutkitaan lukujen kaksi ja kolme johtopäätösten valossa.

Lähdeaineisto käsittelee muutoin vahvasti amerikkalaista tiedustelua ja päätöksentekoa. Se on painottunut henkilökeskeiseen päätöksentekoon. Ryhmä- ja tiimipäätöksenteossa haasteet ovat jokaisella osallistujalla samat, mutta ryhmien sisäisen arvojärjestyksen mukaisesti päätöksentekoon vaikuttavat tekijät voivat painottua. Suomen päätöksentekojärjestelmän esimerkit presidenttikeskeisestä näkökulmasta perustuvat ennen kaikkea historiallisiin seikkoihin. Itsenäisyyden aikana tasavallan presidenttien asema on ollut ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ajoittain hyvinkin vahva. Keskittyminen ennakkovaroitukseen Suomessa olisi johtanut tutkimuksen aineiston ja työn turvaluokituksen nostoon.

Aineisto on ennakkovaroituksen ja päätöksenteon osalta vain pieni otos olemassa olevasta, erityisesti tiedusteluun liittyvästä aineistosta. Aineistoon pyrittiin löytämään ennakkovaroitusta koskevaa aineistoa, joka osoittautuikin huomattavasti suppeammaksi. Työn aikana on löytynyt runsaasti lisää materiaalia, joita ei ole otettu työhön mukaan. Iso osa käyttämättä jääneestä materiaalista on tutkimuksen aineistoon sisältyvän materiaalin kirjoittajien muita, yleensä vanhempia artikkeleita. Tärkein peruste materiaalin rajaamiseen oli tutkimukseen käytettävissä oleva kiinteä aikataulu.

Aineistosta löytyvien haasteiden luokittelu prosessien vaiheiden mukaan teemoittain tuki tyyppien löytymistä ja johtopäätösten tekemistä. Tutkimustyön johtopäätöksiä olisi mahdollisesti kyetty, Ukrainan kriisin tapauksen sijaan, tarkastelemaan esimerkiksi hyödyntämällä asiantuntijahaastatteluita kokeneilta päätöksentekijöiltä. Tutkimuksen perustuminen asiakirjoihin on ollut tietoinen ratkaisu, joka on mahdollistanut objektiivisen tarkastelun ilman ennakkoluuloja muista taustatekijöistä.

Ukrainan kriisiä käsitellään sähköisessä mediassa julkaistun materiaalin pohjalta, jolloin ongelmana on lähteiden luotettavuus. Riski on tietoinen, sillä kriisi on työtä kirjoitettaessa käynnissä, eikä siitä ole julkisesti saatavissa vertaisarvioitua aineistoa. Toisaalta aineisto tuo esiin monia näkökulmia kriisiin, eikä tavoitteena ole todistaa ennakkovaroituksen onnistumista tai epäonnistumista, vaan testata onko haasteita tunnistettavissa viestinnästä.

Aineistosta kootun materiaalin perusteella ei voi määrittää onko ennakkovaroitukseen erikoistunut ennakkovaroitusjärjestelmä toimivampi kuin osana tiedustelujärjestelmää toimiva tehtävä. Molemmille löytyi haasteita. Mitä selkeämmästä tehtävästä, kuten yksittäisestä valtiosta kohteena on kyse, sitä enemmän indikaattorit ja valvontajärjestelmä voidaan optimoida. Erikoistuneilla organisaatioilla on aineiston perusteella kuitenkin tapana myös etäännyä päätöksentekijöistä, jolloin niiden toimintaa helposti kyseenalaistetaan. Se taas voi johtaa toiminnan perustelemiseksi tapahtuviin ennakkovaroituksiin.

Saatuja johtopäätöksiä ei voi yleistää käsittämään koko tiedustelujärjestelmän toimintaa tai päätöksentekoprosessia. Kuvattuja periaatteita ja haasteita huomioimalla saatetaan kyetä parantamaan onnistumisen todennäköisyyttä yksittäisessä tapauksessa tai löydettyjä haasteita huomioimalla voi suunnitella toiminnan parantamista. Tutkimus antaa perusteita valtionhallinnon läpileikkaaville harjoituksille ennakkovaroitukseen liittyvistä toimenpiteistä. Harjoituksia voi hyödyntää niin sotilaallisia, kuin muitakin äkillisiä uhkia vastaan suunniteltavia toimenpiteitä harjoiteltaessa.

Realistinen suuntaus katsoo maailmanpolitiikkaa valtiolähtöisin silmin. Sen perusajatuksena on, että maailmaa johtavat valtiot, joita ohjaavat niiden omat intressit. Esimerkiksi kansainvälinen laki on valtioille vain diplomatian väline, mutta sitä rikotaan herkeämättä, kun valtion omat intressit sitä vaativat. Näkökulma on ymmärrettävä, mutta kuitenkin kansainvälisiä lakeja noudatetaan lähes aina valtioiden välisissä kanssakäymisissä. Kansainvälisiä lakeja ei tulisi nähdä kieltoina, vaan ohjenuorina valtioiden väliseen kanssakäymiseen. Tämä ei poista tosiasiaa, että tarpeen tullen kansainvälisiä lakeja tulkitaan omaksi eduksi ja niitä käytetään tekosyynä sotilaallisen voiman käyttöön.<sup>395</sup>

Tutkimus osaltaan osoittaa tilauksen konstitutiiviselle päätöksenteon tutkimukselle. Konstruktiiivisesti valtion tahto nähdään hallinnollisten organisaatioiden ja päätöksentekijöidensä summana. Valtion toimintaa ei voi arvioida huomioimatta päätöksentekijöiden toimintaa hallinnossaan. Organisaation tai jopa yksilön edut voivat ohittaa valtion edun valtiollisessa päätöksenteossa. Päästäkseen kiinni valtioiden toimintalinjojen muutoksiin liittyvään päätöksentekoon, tulee pyrkiä tunnistamaan toimijoiden organisaatiollisia, kulttuurillisia ja identiteettisiä merkityksiä. Tutkimuksessa analysoinnin painopiste on päätöksentekijöiden tasolla. Valtioiden poliittisen ja sotilaallisen johdon toiminta konkretisoituu valtion toimintana. Kriittisiä konstruktiiivisen suunnan tutkijoita on arvostelta haluttomuudesta tutkia asioita päätöksenteko-

<sup>395</sup> Esimerkiksi Libyan kriisi, jossa USA:n johtamana hyökättiin Libyan hallintoa vastaan, Libyan kansalaisten suojaamisen perusteella.

piirissä huomiotta jääneiden kohteiden näkökulmasta. He keskittyvät analysoimaan päätöksentekijöitä ja vahvoja instituutioita.<sup>396</sup> Tämä ”elitistinen” näkökulma kuitenkin sopii tähän tutkimukseen, kun tähtäimessä on valtionhallinnon valtaeliitti, eli turvallisuuspoliittiset päätöksentekijät.

Konstruktiivinen näkökulma tuki tutkimuksen toteutusta. Tutkimuksessa on tuotu esiin havaintoja, jotka tukevat konstruktiivista näkemystä valtiollisen päätöksenteon kriittisen ytimen, turvallisuuspoliittisen päätöksenteon osalta. Voidaan puhua jopa poliittisen auktoriteetin uudelleenjaosta, jossa valtiot ovat menettämässä asemaansa toimijoina.<sup>397</sup> Vastuu on siirtymässä yksilöille. Yksilöiden toiminta tällaisessa ympäristössä perustuu kykyyn perustella toimintansa oikeudenmukaisuus ja moraalinen kestävyys. Lähes kaikkia sodankäynnin oikeussääntöjä on rikottu Ukrainan kriisin aikana, mutta viestimällä kaikkien osapuolien moraalista velvollisuutta olla osallistumatta, Venäjä on kyennyt estämään pääosan vastatoimista. Oikeudenmukaisuus ja moraalit luodaan viestimällä niitä.

Ennakkovaroitusta voikin pitää erinomaisena diskurssitutkimuksen aiheena. Tutkimuksen aihe voisi olla esimerkiksi miten ennakkovaroituksen tulisi näkyä puheissa ja miten se ymmärretään. Toinen aihe voisi olla mitä ennakkovaroituksella viestitään. Päätöksentekoa ennakkovaroituksen tapauksessa olisi mahdollista tutkia empiirisesti tekemällä päätöksentekijöille teemahaastatteluja heidän odotuksistaan ja oletuksistaan turvallisuuteen, uhkiin ja valmiuteen liittyen. Haastatteluiden tulkinta mahdollistaisi aineiston tutkimisen diskurssianalyysin tai monen muun menetelmän kautta.

Todellista strategista päätöksentekoa on haastava tutkia primäärilähteiden rajallisuuden johdosta. Ennakkovaroituksen toimenpiteistä päätettäessä pitäisi päästä tarkastelemaan tärkeimpien valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden luottamuksellisia keskusteluita.<sup>398</sup> Päätöksien rationaalisuutta voisi tutkia tarkastelemalla keinoja, vaihtoehtoja ja seurauksia sekä tuloksia ja mahdollisuuksia päätöksenteossa.<sup>399</sup> Tutkimusote on kuitenkin hyvin haastava, koska päätöksentekijöiden tapaamisten pöytäkirjat ja muistiinpanot ovat salaisia ja julkaistaan yleensä vuosikymmeniä tapahtumasta. Silti kattavaa kuvausta kaikista hallinnon ja politiikan toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista on todella vaikeata tehdä.

---

<sup>396</sup> Clark, 2010.

<sup>397</sup> Valitettavasti rationaalisten valtioiden tutkiminen ei riitä. Monipuoliset, limittäiset ja kilpailevat konseptuaaliset politiikan mallinnukset ovat nykyaikaista ymmärrystä. Allison & Zelikow 1999, 401.

<sup>398</sup> Warner 2009b, 20.

<sup>399</sup> Päätöksenteon tutkimuksen eri vaihtoehtoja erinomainen lähde on Allison & Zelikow 1999, *Essence of Decision*, jossa Kuuban kriisin päätöksentekoa tutkitaan rationaalisena, organisaationaalisena ja hallinnollisena tapauksena.

Jos tarkastellaan päätöksentekijöiden asettamia tavoitteita, vaikutusten arvioita ja päätöksiä, voidaan selittää päätöskäyttäytymistä. Ukrainan kriisiä edeltävää tiedustelun toimintaa voisi tutkia prosessien mukaisesti tiettyyn organisaatioon tai päätöksentekijään liittyen. Tutkimuksen voisi toteuttaa haastattelu- ja asiakirjatutkimuksena tiedustelu- ja päätöksentekojärjestelmässä. Yksittäistä päätöksentekotapausta olisi mielenkiintoista tutkia verkostanalyysin keinoin, jolloin konstruktiviselle katsantokannalle olennainen toimijoiden ja organisaatioiden sosiaaliset suhteet, prosessit ja sidosryhmät olisivat tutkimuksen kohteena.

Dokumenttianalyysin keinoin voisi tutkia ennakkovaroitukseen liittyvien toimintojen ja toimien valmisteluun liittyvää ohjeistusta sekä päätöksenteon harjoituskertomuksia. Tavoitteena voisi olla tutkia eri valtionhallinnon organisaatioiden ohjeistusta nopean päätöksenteon tukemiseksi. Olennaista kuitenkin on, että valtiolla on resursseja, joilla reagoida uhkiin. Ukraina tavoitteli pientä, mutta tehokasta armeijaa. Uhkan muuttuessa sen kyvyt osoittautuivat riittämättömiksi. Vaikka Ukraina olisi onnistunut nostamaan valmiuttaan, sen voimat eivät olisi riittäneet Itä-Ukrainan tilanteen nopeaan rauhoittamiseen. Jälleen kerran valinta siirtymisestä ammattiarmeijaan, resurssipulan johdosta, osoittautui katastrofaaliseksi virheeksi.<sup>400</sup>

---

<sup>400</sup> Kuten kävi Georgiassa 2008.

## LÄHTEET

14Charlie (2014) Sochi 2014: Russian Special Ops Troops Deployed to Protect Mountainous Perimeter, *SOF-report*, 3.1.2014. [<http://sofrep.com/31068/sochi-2014-russian-special-ops-troops-deployed-protect-mountainous-perimeter/3.1.2014>], luettu 31.5.2015.

ABC-verkkosivut, Ukraine timeline: developments since political crisis erupted in Kiev, [<http://www.abc.net.au/news/2014-02-19/ukraine-protest-timeline-political-crisis-kiev/5268676>], luettu 31.5.2015.

Ascher, William. (1978) *Forecasting: An Appraisal For Policy-Makers And Planners*. Johns Hopkins University Press.

AEDP-2 (2005) "NATO Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) Interoperability Architecture (NIIA) VOLUME 4: NIIA Terms and Definitions." *AEDP-2* (Edition 1) SEPTEMBER 2005.

Æwiek-Karpowich, Jaroslaw. (2010) "Who Makes Decisions? Foreign Policy-shaping Mechanisms in Russia." *The Polish Quarterly of International Affairs*, 2010, no. 3.

Alasuutari, Pertti. (2001) *Laadullinen tutkimus*. Tampere. Vastapaino.

Allen, Charles H. & Coates, Breena E. (2009) *Strategic decision making paradigms: A primer for senior leaders*. U.S. Army War College.

Allison, Graham & Zelikow, Philip. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis*. 2nd Edition. Addison. Wesley Educational Publishers Inc.

Andrew, Christopher; Aldrich, Richard J. & Wark, Wesley K. (toim.) (2009) *Secret Intelligence*. Oxon. Routledge.

Anttila, Pirkko. (1998) "Laadullinen tutkimusote." *Tutkimisen taito ja tiedonhankinta*. [[http://www.metodix.com/fi/sisallys/01\\_menetelmat/01\\_tutkimusprosessi/02\\_tutkimisen\\_taito\\_ja\\_tiedon\\_hankinta/07\\_tutkimuksen\\_logiikka/7\\_3\\_1laadullinen\\_tutkimusote](http://www.metodix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/01_tutkimusprosessi/02_tutkimisen_taito_ja_tiedon_hankinta/07_tutkimuksen_logiikka/7_3_1laadullinen_tutkimusote)], luettu 7.1.2015.

Aprelev, Pavel. (2014) Russian State Duma Asks West To Not Interfere in Ukraine. *Interpretemag*. [<http://www.interpretermag.com/russian-state-duma-asks-west-to-not-interfere-in-ukraine>], luettu 7.1.2015.

Arasli, Jahangir. (2012) "Blackout: Civil-military miscommunication as a recipe for a war failure – A case study of Israel and Georgia." *Baltic Security and Defence Review* Vol 14, Issue 1, 73–102.

Archer, Clive. (2010) "Can there be Nordic Strategic Decision-making in Crisis and War?" Kurkinen, Heidi. (toim.) *Strategic Decision-making in Crisis and War*. Maanpuolustus-korkeakoulu, 1-18.

Aronson, Jodi. (1994) A pragmatic View of Thematic Analysis. *The Qualitative Report*. Vol 2, no 1. [<http://www.nova.edu/ssss/QR/BackIssues/QR2-1/aronson.html>], luettu 14.8.2014.

Bar-Joseph, Uri. (2008) "Strategic Surprise or Fundamental Flaws? The Sources of Israel's Military Defeat at the Beginning of the 1973 War", *The Journal of Military History* April 2008, 509–530.

Baylis, John; Wirtz, James J. & Gray, Colin S. (2010) *Strategy in the contemporary world* (3<sup>rd</sup> edition), Oxford University press, 509–530.

BBC-verkkosivut (2014a) Ukraine crisis: timeline. [<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>], luettu 1.12.2014.

BBC-verkkosivut (2014b) Ukraine orders full military mobilisation over Russia moves. [<http://www.bbc.com/news/world-europe-26405635>], luettu 31.5.2015.

Beaumont, Roger. (1987) "On the Analytical Challenges of Maskirovka" Cimbala, Stephen J. (1987) *Intelligence and intelligence policy in a democratic society*. London. Transnational publishers, 197–222.

Beaufre, Andre. (1965) *Introduction to strategy*. Praeger, New York.

Beebe, Sarah Miller & Pherson, Randolph H. (2012) *Cases in Intelligence Analysis*. Sage publications.

Betts, Richard K. & Thomas G. Mahnken, (toim.) (2003) *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael J. Handel*, London. Frank Cass.

Betts, Richard K. (2011) "Analysis, War and Decision-Why intelligence failures are inevitable", *Intelligence. Critical concepts and Military, Strategic and Security Studies*. Routledge, 322–343.

Berger, Heidi. (2010) *Venäjän informaatio-psykologinen sodankäyntitapa terrorismintorjunnassa ja viiden päivän sodassa*. Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen ja sotilapedagogiikan laitoksen julkaisusarja 1 – Tutkimuksia 5/2010.

Birdsell, David S. (2007) “George W. Bush’s signing statements: The assault on deliberation”, *Rhetoric & Public Affairs* Vol. 10, No. 2, 2007, 335–360.

Booth, Ken. (1979) *Strategy and Ethnocentrism*. London. Croom Helm.

Bozeman, Adda B. (1992) *Strategic intelligence and statecraft*. Brassey’s.

Brander, Eva. (2013) *Tunneäly johtajan päätöksenteon työkalupakissa*. Pro gradu, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu.

Buzan, Barry. (1987) *An introduction to strategic studies*. International institute for Strategic Studies.

Choo, C. W. (1996) “The knowing organization: How organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions.” *International Journal of Information Management*, Vol. 16, No. 5, 329–340.

Choo, C. W. & Johnston, R. (2004) “Innovation in the knowing organization: a case study of an e-commerce initiative”, *Journal of knowledge management*, 8(6), 77–92.

Cimbala, Stephen J. (1987) *Intelligence and intelligence policy in a democratic society*. London. Transnational publishers.

Citroen, C. L. (2011) “The role of information in strategic decision-making.” *International Journal of Information Management*, Vol. 31, No. 6, 493–501.

Clark Schofield, Lynn. (2010) *Critical theory and Constructivism*. International Hospitality Research Centre Switzerland [www.ihrcc.ch/?p=92], luettu 13.8.2014.

Cormack, Rory. (2014) “Secret Intelligence and Economic Security: The Exploitation of a Critical Asset in an Increasingly Prominent Sphere.” *Intelligence and National Security*, 29:1, 99-121, [Saatavissa www-muodossa: <http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2012.748366>], luettu 13.8.2014.

Cwiek-Karpowicz, Jaroslaw. (2010) “Who Makes Decisions? Foreign Policy-shaping Mechanisms in Russia”, *The Polish Quarterly of International Affairs*, no. 3, 69–90.



Dahl, Erik J. (2013) *Intelligence and surprise attack*. Georgetown University Press.

Davenport, T. H. (2009) "Make Better Decisions." *Harvard Business Review*, Vol. 87, No. 11, 117–123.

Davis, Jack. (2006) Intelligence analysts and policymakers: Benefits and dangers of tensions in the relationship. *Intelligence and National Security*. Vol 21, issue 6, 999–1021.

Davis, Jack. (2009) "Strategic warning: intelligence support in a world of uncertainty and surprise", Johnson, Loch K (toim.). *Handbook of intelligence studies*, London. Routledge, 173–188.

Davis, Jack. (2011) "A policymakers perspective on intelligence analysis." *Intelligence. Critical concepts and Military, Strategic and Security Studies*. Routledge, 309–321.

Daukšienė, Inga & Matijošaitytė Sigita. (2012) *The role of national parliaments in the European Union after treaty of Lisbon*. Vilnius, Lithuania. Mykolas Romeris University.

EIR. (2014), *Western Powers Back Neo-Nazi Coup in Ukraine*. Executive Intelligence Review. 7.2.2014. [http://www.larouchepub.com/other/2014/4106wwiii\\_nazi\\_ukraine.html](http://www.larouchepub.com/other/2014/4106wwiii_nazi_ukraine.html)], luettu 31.5.2015.

Ellison, Brian J. (2011) "Russian Grand Strategy in the South Ossetia War." *Demokratizatsiya*, Elliott School of International Affairs, 343–366.

Eskelinen, Heikki. (1998) *Carl von Clausewitz: Sodankäynnistä*. 5.painos. Helsinki. Art House.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1999) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä. Gummerrus.

Fieser, James. (2007) Ethics. *Internet Encyclopedia of Philosophy*. [[www.iep.utm.edu/ethics/#H2](http://www.iep.utm.edu/ethics/#H2)], luettu 29.6.2015.

Fisher, Aleksandr. & Basora, Adrian A. (2015) "Ukraine Crisis Timeline as of January 30, 2015." *bloikirjoitus* 30.1.2015 fpri.org –sivustolla [[www.fpri.org/](http://www.fpri.org/)], luettu 7.4.2015.

Gardiner, K.L. (2009) "Squaring the circle", Andrew, Christopher, Aldrich, Richard J, Wark, Wesley K (toim.). *Secret Intelligence*, Oxon. Routledge. 129–139.

Garnet, John. (2010), "The Causes of War and the conditions of Peace", *Strategy in the contemporary world* (3<sup>rd</sup> edition), Oxford University press, 19–42.

Global Security verkkosivut [<http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/ground-forces-equipment.htm>], luettu 7.4.2015.

Goble, Paul. (2013), Window on Eurasia: Putin to Use Sochi Olympics to Cover a Russian Intervention in Ukraine, Shmulyevich Says. *KyivPost* 31.1.2014 [<http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/paul-goble-putin-to-use-sochi-olympics-to-cover-a-russian-intervention-in-ukraine-shmulyevich-says-335934.html>], luettu 31.5.2014

Golts, Alexander. (2013), Ukraine Is Reforming Its Army Faster Than Russia. *The Moscow Times*, 29.10.2013. [<http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/ukraine-is-reforming-its-army-faster-than-russia/488593.html>], luettu 7.1.2015.

Grabo, Cynthia. (2010) *Handbook of warning intelligence*. Scarecrow Press co.

Grabo, Cynthia M. (2002), *Anticipating surprise: Analysis for Strategic Warning*. Washington. Joint military Intelligence College.

Habermas, Jurgen. (1971) "Der Universalitätsanspruch der Hermeneutik." Apel et al. (toim.) *Hermeneutik und Ideologiekritik*. Suhrkamp, 120–159.

Hallinnollinen esitys. (HE 3/2008) pöytäkirjalausuma, *Valtioneuvoston kanslian pöytäkirja* PTK 11/2008. Pöytäkirja on päivätty 8.2.2008.

Hanén, Tom. (2010) "Ennakoinnin illuusio." *Tiede ja ase* 68, 31–62.

Harrison, J. Richard & March, Jannes G. (1984) "Decision Making and Post decision Surprises", 26/*Administrative Science Quarterly*, 26–42.

Hassi, Teemu. (2014) "Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliset päämäärät: haasteet ja mahdollisuudet." Esiupseerikurssin tutkimustyö, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Hastedt, Glenn. (1985) "The Organizational Foundations of Intelligence Failures." Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall & James M. Keagle (toim.) *Intelligence: Policy and Process*. Westview Press .

- Hastedt, Glenn. (1987) "The New Context of Intelligence Estimating: Politicization or Publicizing." Cimbala, Stephen J. (1987) *Intelligence and intelligence policy in a democratic society*. London. Transnational publishers.
- Hedley, John Hollister. (2005) "Learning from Intelligence Failures." *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. London. Routledge, 435–450.
- Hedley, John Hollister. (2009) "Analysis for strategic intelligence." Johnson, Loch K (toim.). *Handbook of intelligence studies*. London. Routledge, 211–228.
- Herbert, Simon A. (1997) *Administrative behavior*. 4th edition. New York. The Free Press.
- Heuer, Richards J. (1999) *Psychology of intelligence analysis*. Central intelligence agency, Center for the study of intelligence.
- Helfstein, Scott. (2012) "Backfire: Behavioral Decision Making and the Strategic Risks of Successful Surprise." *Foreign Policy Analysis* 8, 275–292.
- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula. (2005) *Tutki ja kirjoita*. Jyväskylä. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Holsti, Kalevi J. (1970) "National role Conceptions in the study of foreign policy." *International Studies Quarterly* 14, 233–309.
- Holsti, Kalevi J. (1995) *International politics, a framework for analysis*, 7<sup>th</sup> edition, New Jersey. A Simon & Shuster Company Englewood Cliffs.
- Hulnick, Arthur S. (1987) "Relations Between Intelligence Producers and Policy Consumers: A New Way of Looking at an Old Problem." Cimbala, Stephen J. *Intelligence and intelligence policy in a democratic society*. London. Transnational publishers, 129–144.
- Hurriyet 4.12.2013. [<http://www.hurriyetaidailynews.com/russia-raps-nato-over-ukraine-protest-comments.aspx?pageID=238&nID=59012> 4.12.2013], luettu 7.1.2015.
- Hämäläinen, Timo. (2009) *Yhteiskunnallinen murros ja henkinen hyvinvointi*. Helsinki. Sitra.
- Jalonen, Harri. (2006) "Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä." *Politiikka* 48:2, 2–11.
- Jantunen, Saara. (2014) "Tutkija: Verkkosodan takana voi olla Pietarissa sijaitseva trollitehdas." *Yle-verkkosivut*, 12.9.2014. [[www.yle.fi/uutiset/7469539](http://www.yle.fi/uutiset/7469539)], luettu 4.7.2015

- Jeppsson, Tommy. (2005) "Strategiska kultur och typer av militärt försvar." *Tiede ja Ase*, 63, 114–143.
- Jervis, Robert. (1976) *Perception and misperception in international politics*. Princeton university press.
- Jervis, Robert. (1991) "The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?" *International Security*. Vol. 16, No. 3, 39-73.
- Jervis, Robert. (2009) "Reports, politics and intelligence failures: The case of Iraq." Andrew, Christopher; Aldrich, Richard J. & Wark, Wesley K. (toim.). *Secret Intelligence*. Routledge, 193–228.
- Jones, Garrett. (2009) "It's a cultural thing: Thoughts on a troubled CIA." Andrew, Christopher; Aldrich, Richard J. & Wark, Wesley K. (toim.). *Secret Intelligence*. Routledge, 26–39.
- Johnson, Loch K. (toim.) (2011) *Intelligence. Critical concepts and Military, Strategic and Security Studies*. Routledge.
- Johnson, Loch K. (toim.) (2009) *Handbook of intelligence studies*. Routledge.
- Juntunen, Alpo. (2010) haastattelu *Yle Radio 1*, 9.2.2010.
- Juntunen, Pekka. (2010) *Politikointia ja reviiri-intressejä–Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. väitöskirja, Lapin Yliopisto.
- Kahneman, Daniel. (2011) *Thinking, fast and slow*. New York. Farrar, Straus and Giroux.
- Kaufmann, Gregg. (2002) "Orchestrating Foreign Policy." *Harvard International Review*, summer 2002, 20–25.
- Kent, Sherman. (1949) *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton University Press.
- Kenttäohjesääntö, Yleinen. (2008) [Saatavissa [www-muodossa:http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/9e0cde8048fd01948711cf39f241e429/kenttaohjesaanto\\_yleinen.pdf?MOD=AJPERES](http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/9e0cde8048fd01948711cf39f241e429/kenttaohjesaanto_yleinen.pdf?MOD=AJPERES)], luettu 31.5.2015.
- Kerttunen, Mika. (2010) *Kuinka sota voitetaan. Sotilasstrategiasta ja sen tutkimisesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita no 45.

Kielitoimiston sanakirja. (2012) 3.painos. Kotimaisten kielten keskus.

Kivekäs, Riina. (2014) *Siilot organisaatiokulttuurisena ilmentymänä*. Pro gradu, Lappeenranta teknillinen yliopisto.

Koivula, Tommi. (2013) ”Jälkistrukturalistinen turvallisuustutkimus – mahdoton käsite vai käsitteellinen mahdollisuus.” Pekka Sivonen (toim.), *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, Maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33, 105–126.

*Kielitoimiston sanakirja.* (2012) 3rd edition Kotimaisten kielten keskus.

Kunnas, Hellevi. (2013) *Tietoperusteisen päätöksenteon prosessi*. Pro gradu, Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Kurkinen, Heidi (toim.) (2010) *Strategic decision-making in crisis and war*. Maanpuolustuskorkeakoulun seminaari.

Kuusisto, Rauno. (2005) ”Tiedon saatavuus nopeissa päätöksentekotilanteissa.” *Tiede & Ase*, n:o 63, 55–68.

Lappalainen, Tommi. (2011) *Kamppailu Euroopan ohjuspuolustuksesta*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Labeled, Pavlo. (2013) Defense minister: Professionalization of Ukrainian army to cost Hr 35 billion in next four years. KyivPost, 17.10.2013 . [<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/defense-minister-professionalization-of-ukrainian-army-to-cost-hr-35-billion-in-next-four-years-330599.html>], luettu 7.1.2015.

Lewis, Willam H. and Sapin, Burton M. (2008) "Major Failures of Process and Judgment: National Security Policy Making in the Bush Administration." *Mediterranean Quarterly* 19:1. [<http://mq.dukejournals.org/content/19/1/13.full.pdf+html>], luettu 13.8.2014.

Limnell, Jarno & Raitasalo, Jyri (2009) *Selonteko 2009 – turvallisuuden uudelleenarviointia*.  
MPKK julkaisusarja 4: työpapereita n:o 37.

Lindberg, Jarmo. (2014) Puhe 210.maanpuolustuskurssin avajaisissa. [Saatavissa [www.muodossa](http://www.muodossa) <http://www.puolustusvoimat.fi/>], luettu 5.1.2015.

Lowenthal, Mark M. (1985) "The Burdensome Concept of Failure." Alfred C. Maurer, Marion, D. Tunstall and James M. Keagle (toim.), *Intelligence: Policy and Process*. Westview Press.

Lowenthal, Mark M. (2000) *Intelligence: From Secrets to Policy*. CQ Press.

Lähdesmäki, T.; Hurme, P.; Koskimaa, R.; Mikkola, L. & Himberg, T. (2009) *Menetelmäpolkuja humanisteille*. Jyväskylän yliopisto. [<http://www.jyu.fi/mehu>], luettu 14.8.2014.

Mahoney, Michael. (2003), "Appendix A – Constructivism: History and Current relevance." *Constructive Psychotherapy: A practical Guide*. [<https://sites.google.com/site/constructing-worlds/what>], luettu 19.8.2014.

Mandel, Robert. (1987) "Distortions in the Intelligence Decision-Making Process." Cimbala, Stephen J. *Intelligence and intelligence policy in a democratic society*. London. Transnational publishers, 69–84.

Mandel, Robert. (2009) "On Estimating Post-Cold War Enemy Intentions." *Intelligence and National Security* Vol. 24, n:o 2, 194–215.

Matikainen, Jukka. (2010) *Epävarmuuden mallintaminen investointilaskelmissa ja irtautumispäätösten ajoittaminen: CASE Paroc*. Diplomityö, Lappeenrannan tekninen yliopisto.

Marrin, Stephen. (2009) "Adding value to the intelligence product." Johnson, Loch K (toim.) *Handbook of intelligence studies*. Routledge, 199–211.

Marrin, Stephen. (2011) "The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence." *Intelligence and National Security* Vol. 26, n:o 2–3, 182–202.

Mayring, Philipp. (2015), "Approaches to Qualitative Research in Mathematics Education" *Advances in Mathematics Education*. [Saatavissa [www-muodossa: http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-017-9181-6\\_13](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-017-9181-6_13)], 365–380. luettu 20.1.2015.

McClatchy Newspapers (2014), Putins ring of steel forming to protect winter olympics in Sochi. *The Dallas News*, 4.2.2014. [<http://www.dallasnews.com/news/local-news/20140204-putins-ring-of-steel-forming-to-protect-winter-olympics-in-sochi.ece>], luettu 7.1.2015.

Medina, Carmen. (2009) "What to do when traditional models fail." Andrew, Christopher; Aldrich, Richard J & Wark, Wesley K. (toim.) *Secret Intelligence*. Routledge, 108–117.

Montgomery, Alexander H and Mount, Adam. (2014) “Misestimation: Explaining US Failures to Predict Nuclear Weapons Programs.” *Intelligence and National Security*. Vol. 29, n:o 3, 357–386. [Saatavissa www-muodossa: <http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2014.895593>], luettu 13.8.2014.

Mosoiu, Ovidiu. (2013) ”Military information and its importance for understanding the international political-military phenomenon” *Scientific Research & Education in the Air Force – AFASES*, Romania, 677–683.

Mönkkönen, Mikko. (2014) Luento Maanpuolustuskorkeakoululla 2.12.2014.

Nicolas, Rolland. (2004) “ Knowledge management impacts on decision making process.” *Journal of Knowledge Management*. vol.8, n:o 1, 20–32.

Niemeläinen, Jussi. (2013) Ukraina keskeytti neuvottelut EU:n kanssa. *Helsingin Sanomat* 21.11.2013. [<http://www.hs.fi/ulkomaat/a1385004503302>], luettu 2.5.2015.

Niskanen, Maarit. (2009) *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. Väitöskirja, Lapin yliopisto.

Nykysuomen sanakirja. (2002) WSOY.

ORSA (OPERATIONS RESEARCH/SYSTEMS ANALYSIS). (2011) *Fundamental Principles, Techniques, and Applications*. The Army Logistics University, October 2011.

Paul, Jan-Peter. (2005) *Tiedustelu 2000-luvulla*. Gummerus.

Peltonen, Mika. (2013) Suomen puolustusratkaisu. Verkkojulkaisussa *Turvallinen Suomi – tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta, Puolustusvoimat*. [Saatavissa www-muodossa: <http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/Erikoissivustot/kokonaisturvallisuus/Suomeksi>], luettu 20.10.2014.

Peltonen, Mika. (2014) Puolustusvoimien operaatiopäällikkö: Kärkipoliitikot ja sotilaat yhteisiin harjoituksiin. Haastattelu, *Helsingin Sanomat*, 19.12.2014. [Saatavissa www-muodossa: [www.hs.fi/kotimaa/a1418962860170](http://www.hs.fi/kotimaa/a1418962860170)], luettu 5.1.2015.

Perheentupa, Christian. (2013) “Konstruktivismi” Sivonen, Pekka. (toim.) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, MPKK julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia n:o 33, 91–104.

Peoples, Columba. (2010) "Strategic Studies and its Critics." Baylis, Wirtz & Gray. *Strategy in the contemporary world*. 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press, 354–371.

Pillar, Paul R. (2009) "Adapting intelligence to changing issues." Johnson, Loch K (toim.) *Handbook of intelligence studies*. Routledge, 148–162.

Polyakov, Leonid. (2009) *Corruption obstructs reforms in the Ukrainian armed forces*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) & Razumkov Centre, Zapovit Publishing House.

Popeski, Ron (2014) Ukraine parliament backs mobilising 40,000 reservists. *Reuters*, 17.3.2014. [<http://in.reuters.com/article/2014/03/17/ukraine-crisis-mobilisation-idINDEEA2G08320140317>], luettu 31.5.2015.

Prunckun, Jank. (2010) *Handbook of Scientific Methods of Inquiry for intelligence analysis*. Scarecrow Press Inc.

Pulkkinen, Jyrki. (2006) *Sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota edeltävä päätöksenteko Euroopan Unionissa ja Suomessa*. Pro Gradu, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Pukkila, Janne (2014) Määrittely perustuen, [<http://yro05.narod.ru/takt2.html>] ja [<http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/250190>], luettu 31.5.2015.

Raitasalo, Jyri. (2014) Luento Maanpuolustuskorkeakoululla 7.8.2014.

Ransom, Harry Howe. (1985) "Intelligence and Partisan Politics." Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall & James M. Keagle (toim.) *Intelligence: Policy and Process*. Westview Press. xxx

Ransom, Harry Howe. (1987) "The Politicization of Intelligence." Cimballa, Stephen J. *Intelligence and intelligence policy in a democratic society*. London. Transnational publishers, 25–46.

Rifkind, Malcom. (2011), Intelligence and Security Committee Annual Report 2010–11 (Cm. 8114), *London: Crown 2011* [[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/211561/isc-annualreport1011.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211561/isc-annualreport1011.pdf)], luettu 19.3.2015

Roberts, Paul Craig. (2014). *blokikirjoitus* 14.2.2014 [<http://www.paulcraigroberts.org/2014/02/14/russia-attack-paul-craig-roberts/>], luettu 14.9.2014.



Rosenberg, Joel C. "Is Russia preparing to move on Ukraine?" *bloikirjoitus* 27.2.2014 [https://flashtrafficblog.wordpress.com/2014/02/27/is-russia-preparing-to-move-on-ukraine-sends-fighter-jets-troops-near-border-u-s-warns-russia-military-force-would-be-grave-mistake-here-are-the-latest-developments/27.2.2014], luettu 7.1.2015.

Routio, Pentti. (2007), *Tapaustutkimus*. [http://www2.uiah.fi/projekti/metodi/071.htm], luettu 19.8.2014

Rozoff, Richard. (2013), NATO Launches Strike Force Exercise Near Russia. *Wordpress*. [http://rickrozoff.wordpress.com/2013/11/03/nato-launches-strike-force-exercise-near-russia/], luettu 14.9.2014.

RT verkkosivut, Pro-federalization activists take over govt buildings across Eastern Ukraine. *Russia Today* 12.4.2014. [http://rt.com/news/rally-donetsk-slavyansk-ukraine-160/], luettu 7.1.2015.

Russell, Bruce; Starr, Harvey & Kinsella, David. (2006) *World Politics: The menu for choice*. (8<sup>th</sup> edition). Thompson higher education.

Russell, Richard L. (2009) "Achieving all-source fusion in the Intelligence Community." Johnson, Loch K. (toim.) *Handbook of intelligence studies*. Routledge, 189–198.

Räty, Markus & Sikanen, Tommi. (2014) "Kilpailevat identiteetit suomalaisen kriisinhallinnan päätöksenteossa." *Tiede ja Ase*. n:o 72, 75–100.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. (2006a) *Tapaustutkimus. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/Tapaustutkimus], luettu 19.8.2014.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. (2006b) *Tyypittely&Teemoittelu. KvaliMOTV-Menetelmäopetuksen tietovaranto*. [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/], luettu 14.8.2014.

Sandford, Daniel (2014), "Russia's Olympic wall of security surrounds Sochi." *BBC*, 3.2.2014.[http://www.bbc.com/news/world-europe-25985678], luettu 7.1.2015.

Sarajärvi, A. & Tuomi, J. (2003) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki. Tammi.

Schepp, Matthias. (2014), Securing Sochi: Russia's Elite Counter-Terrorism Fighters. *Der Spiegel*, 2/2014. [<http://www.spiegel.de/international/europe/elite-spetsnaz-fighters-protect-sochi-winter-olympics-from-terrorism-a-941995-2.html>], luettu 7.1.2015.

Schwarber, Patricia. (2005) "Leaders and the decision-making process." *Management Decision*. July-August, vol 43 issue 7-8, 1086–1092.

Scott, Len & Jackson, Peter. (2004) "The study of intelligence in theory and practice." *Intelligence and National Security*. Volume 19, Issue 2, 139–169.

Sillanpää, Antti. (2010) *Uutiset strategian peilinä*. MPKK julkaisusarja 4: työpapereita No 37.

Simon, Herbert A. (1997) *Administrative behavior*. 4<sup>th</sup> edition. The Free Press.

Sipilä, Joonas. (2013) "Sota tutkimuksen kohteena." *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia n:o 33, 59–90.

Sipilä, Joonas. (2014) luento Maanpuolustuskorkeakoululla 15.8.2014.

Sivonen, Pekka. (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, MPKK julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia n:o 33.

Steele, Robert Davis. (2009) "Open source intelligence." Johnson, Loch K. (toim.) *Handbook of intelligence studies*. Routledge, 129–147.

Steinhart, Amit & Avramov, Kiril. (2013), "Is Everything Personal?: Political Leaders and Intelligence Organizations: A Typology." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. Volume 26, issue 3, 530–549.

Stone, Deborah. (2002) *Policy Paradox, The art of political decision making*. Revised edition, New York. Norton & company inc.

Stop Fake.org verkkosivut, Donetsk "Berkut" did not change over to the side of self-proclaimed Governor Gubarev. 11.3.2014. [<http://www.stopfake.org/en/donetsk-berkut-did-not-change-over-to-the-side-of-self-proclaimed-governor-gubarev/>], luettu 7.1.2015.

Strange, Hannah & Oliphant, Roland. (2014), Ukraine revolution: 150,000 Russian troops on alert as US warns Putin. *The Telegraph*, 26.2.2014. [<http://www.telegraph.co.uk/news/>

worldnews/europe/ukraine/10662187/Ukraine-revolution-Protesters-in-stand-off-in-pro-Russian-Crimea.html], luettu 31.5.2015.

STT. (2013), ”Räjähdyks tapahtui Volgogradin kaupungin rautatieasemalla.” Artikkelit Iltalehti, 29.12.2013. [http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1288637072805.html], luettu 31.5.2015.

Suomalainen, Mika. (2013) *Rajaturvallisuusriskien hallinta*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Synovitz, Ron. (2014), Explainer: What Do Russian Troop Movements Near Ukraine's Border Signify? *Radio Free Europe*, 13.4.2014. [http://www.rferl.org/content/explainer-what-do-russian-troop-movements-near-ukraines-border-signify/25296024.html], luettu 31.5.2015.

Syrjälä, L. & Numminen, M. (1988) *Tapaustutkimus kasvatustieteessä*. Oulun Yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia 51.

Taanila, Anja (2007) Laadullisen aineiston analyysi. [http://kelo.oulu.fi/jatkokoulutus/AT\_Laadullisen\_aineiston\_analyysi\_170407.pdf], luettu 14.8.2014.

Talouselämä. (2014) ”Energiakomissaari: Mahdollisuudet Venäjän ja Ukrainan kaasusopuun 50-50” *Talouselämä-verkkosivut* 29.10.2014. [http://www.talouselama.fi/venaja/energiakomissaari+mahdollisuudet+venajan+ja+ukrainan+kaasusopuun+5050/a2273964], luettu 2.5.2015.

Tavris, Carol & Aronson, Elliot. (2008) *Mistakes were made (but not by me)*. First harvest edition, USA.

Telegraph 26.2.2014, [http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10662187/Ukraine-revolution-Protesters-in-stand-off-in-pro-Russian-Crimea.html], luettu 7.1.2015

Toivonen, Y. H. (1955) *Suomen kielen etymologinen sanakirja*. Tutkimuslaitos ”Suomen suvun” julkaisuja III. Helsinki:Suomen kirjallisuuden seuran kirjapaino oy.

Turner, Stansfield. (1985) *Secrecy and Democracy: The CIA in Transition*. Houghton-Mifflin.

Tyagnibok, Oleg. (2014) Russian warships carrying 45th airborne special forces unit arrive on Ukraines Crimean coast. *Phantomreport*, 24.2.2014. (Lähteestä Flot.com, käänös sivulle Phantomreport.com) [http://www.phantomreport.com/russian-warships-carrying-45th-airborne-special-forces-unit-arrive-on-ukraines-crimean-coast], luettu 31.5.2015.

- Tähtinen, Janne. (2013) *Georgian sodan tarkastelu strategisen iskun toteutusperiaatteiden ja torjunnan näkökulmasta*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Uotila, Timo. (2013) "Venäjän ja Ukrainan korruptio Suomen ja EU:n päänsärkynä." *bloiki-kirjoitus* Uusi Suomi-verkkosivuilla 22.12.2013.[timo.uotilapuheenvuoro.uusisuomi.fi/156924-venäjän-ja-ukrainan-korruptio-suomen-ja-eun-päänsärkynä], luettu 14.9.2014.
- Walsh, Kenneth. (2012) "Quantitative vs qualitative research: A false dichotomy." *Journal of Research in Nursing*. Sage, 9–11.
- Valtioneuvoston selonteko: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (2009) [Saatavissa www-muodossa:<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j11-turvallisuus-j12-sakerhets-j13-finnish/pdf/fi.pdf> 8.2.2010], luettu 14.9.2014.
- Warner, Michael. (2009a) "Wanted: a definition of intelligence." Andrew, Christopher; Aldrich, Richard J. & Wark, Wesley K. (toim.) *Secret Intelligence*. Routledge, 3–11.
- Warner, Michael. (2009b) "Sources and methods for the study of intelligence." Johnson, Loch K. (toim.) *Handbook of intelligence studies*. Routledge, 17–27.
- Venäjän sotilasdoktriini 2010, 5.2.2010 [[http://www.sras.org/military\\_doctrine\\_russian\\_federation\\_2010](http://www.sras.org/military_doctrine_russian_federation_2010)], luettu 4.7.2015
- Venäjän ulkopolitiikka 2013, 12.2.2013 Venäjän ulkoministeriön verkkosivut [[http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D)], luettu 4.7.2015
- Vibes, John. (2014) Russian Troops Arriving in Ukraine to Battle Protesters. Intellihub, 27.4.2014. [<https://www.intellihub.com/russian-troops-arriving-in-ukraine-to-battle-protesters/>], luettu 31.5.2015.
- Wohlstetter, Roberta. (1981) "Slow Pearl Harbours and the Pleasures of Deception" Robert L. Pfaltzgraff Jr, Uri Ra'anana & Warren Milberg (toim.) *Intelligence Policy and National Security*. Hamden, CT. Archon Books.
- Väkevä, Lauri. (1999) *Kasvatuksen taide ja taidekasvatus: estetiikan ja taidekasvatuksen merkitys John Deweyn naturalistisessa pragmatismissa*. Lisensiaattityö. Oulun Yliopisto. [[wwwedu.oulu.fi/muko/lvakeva/Lisuri/HERMENEU.HTM](http://wwwedu.oulu.fi/muko/lvakeva/Lisuri/HERMENEU.HTM)], luettu 2.2.2015.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010) Valtioneuvoston periaatepäätös, 16.12.2010. Puolustusministeriö.

## ESIMERKKEJÄ ENNAKKOVAROITUKSISTA YHDYSVALLOISSA 1941-2008

| Tilanne                                  | Ennakkovaroituksen haaste                    | Päätöksenteon haaste                      | Ennakkovaroitus USA:n osalta         |
|--|--|---|--------------------------------------|
| 1941 Pearl Harbourin isku                | Tiedon hajanaisuus eri organisaatioissa      | Kulttuurinen epäusko                      | Epäonnistui                          |
| 1942 Midwayn taistelu                    | Monipuolinen tieto, varmistavat tiedot       | -   | Onnistui                             |
| 1950 Korean sota                         | Epäonnistunut tiedonhankinta                 | -   | Epäonnistui                          |
| 1950 Kiinan liittyminen Korean sotaan    | -  | Kulttuurinen epäusko                      | Epäonnistui                          |
| 1956 Lähi-Idän sota                      | -  | Liittolaisen harhautus                    | Epäonnistui                          |
| 1962 Kuuban kriisi                       | Epäonnistunut tiedonhankinta                 | Poliittinen ohjaus                        | Epäonnistui                          |
| 1967 Kuuden päivän sota                  | -  | Pitkäaikainen raportointi toi tulosta     | Onnistui                             |
| 1968 TET-hyökkäys                        | -  | Vihollisen kyvyn aliarviointi             | Epäonnistui                          |
| 1968 Tsekkoslovakian miehitys            | -  | Liian paljon tietoa ja peilausefekti      | Epäonnistui                          |
| 1973 Yom Kippur -sota                    | Kyvyn väärinarviointi johti ryhmäajatteluun  | Toimijat peesasivat toisiaan.             | Epäonnistui                          |
| 1979 Afganistan valtaus                  | Kyvyt kuvattiin                              | Epäusko tahtoon.                          | Epäonnistui                          |
| 1990 Kuwait                              | -  | Liittolaisten (tahaton) harhautus         | Epäonnistui                          |
| 1993 "day of terror" New York            | Kulttuurillinen epäusko                      | Ennen WTC-pommia epäusko                  | Soluttautuja paljasti, onnistui      |
| 1998 Iskut Itä-Afrikan suurlähetystöihin | Signaaleja ei varmennettu                    | Varoituksia ei otettu tosissaan           | Epäonnistui                          |
| 2001 New York 9/11                       | Tiedusteluyhteisön hajaannus                 | Varoituksia ei otettu tosissaan           | Epäonnistui                          |
| 2006 Libanon                             | Sotilastiedustelun painottuminen             | Sotilas-siviili tiedustelun epäsuhta      | Onnistui                             |
| 2008 Georgia                             | Väärinarviointi                              | Harhaluulo länsimaiden tuen vaikutuksesta | Epäonnistui                          |
| Ydinaseiden leviäminen                   |  |   |                                      |
| Neuvostoliitto 1949                      | Kykyjen aliarviointi                         | -   | Epäonnistui                          |
| Kiina 1964                               | Vahingossa oikeassa                          | -   | Onnistui                             |
| Israel 1960-1969                         | Uusi ongelma, ei tiedonhankintaa             | Haluttomuus reagoida.                     | Epäonnistui                          |
| Intia 1960-1966 (1974)                   | Kykyjen yliarviointi                         | -   | Epäonnistui                          |
| Pakistan 1974-1986                       | Intian jälkeen valvonta suunnattiin alueelle | -   | Onnistui                             |
| Iran 1989-2002                           | Analyysi                                     | Kykyjen yliarviointi                      | Toiminta kyvyn estämiseksi käynnissä |
| Pohjois-Korea 2002                       | Kykyjen yliarviointi                         | -   | Osoittautui oikeaksi                 |
| Irak 1983 - 2002                         | Poliittinen ohjaus                           | Halu löytää todisteita                    | Epäonnistui                          |

LÄHTEET: Dahl 2013, Arasli 2012, Montgomery &amp; Mount 2014.

## ENNAKKOVAROITUKSEN HAASTEIDEN TYYPITTELY

## 1. Poliittiset syyt

- a. Päätöksentekijöiden tarve edistää haluttujen näkemysten esilletuontia.
  - i. Tiedustelukysymykset voivat olla ohjaavia tai rajoittavia. (Lowenthal 2000, 124)
  - ii. Päätöksentekijän negatiivinen suhtautuminen tiedusteluorganisaatioihin. (Lowenthal 2000, 123)
  - iii. Tiedustelujohto voi politisoida ilmapiirin (Ransom 1985, 43)
  - iv. Todistamisen taakkaa nostetaan, mikäli johtopäätös ei vastaa odotuksia. (Jervis, 1976)
  - v. Riittämätön taktinen tieto herättämään tarvetta päätöksenteolle. (Dahl 2013, 184)
- b. Poliittiset ohjelmat ohjaavat arvioita
  - i. Nykyinen politiikka ohjaa johtopäätöksiä. (Ransom 1985, 26)
  - ii. Poikkeavat tulkinnat vaikeutuvat logistisesti tai psykologisesti. (Lowenthal 1985)
  - iii. Riittävästi resursseja ei ole suunnattu kohdealueelle, tiedonhankinta ei onnistu. (Wohlstetter 1981)
  - iv. Laajojen vaikutusten mahdollisuus vaikuttaa johtopäätöksiin. (Grabo 2010, 238)
- c. Mahdollisuus analyysin julkisuuteen tai politisoitumiseen. (Hastedt 1987, 51)
- d. Yhteisymmärrys toimien tarpeellisuudesta. (Ransom 1985)

## 2. Hallinnolliset syyt

- a. Useiden toimijoiden välinen kilpailu voi aiheuttaa:
  - i. kompromisseja, (Betts & Mahneken l 2003, 44; Grabo 2010, 51)

- ii. voimakkaamman ohjausta, (Lowenthal 2000, 122)
  - iii. hajautetusta hallinnosta johtuvaa tiedon keskittämisen ja jakamisen hitautta. (Betts & Mahneken 1 2003, 35; Dahl 2013, 12)
  - b. Liiallinen tietomäärä peittää indikaatiot. (Wohlstetter 1981, Lowenthal 1985, 49)
  - c. Salaisten lähteiden yliarvostus. (Hastedt 1985, 143, Turner 1985, 116–17)
  - d. Aikaisemmat virhearvioinnit. (Cimbala 1987, 226)
  - e. Historialliset oletukset eivät pidäkään paikkaansa: (Jervis 1976, 278)
    - i. Riittämätön avoimuus uusille uhkille. (Dahl 2013, 13)
    - ii. Liiallinen keskittyminen vain poliittisiin tai sotilaallisiin indikaatioihin. (Grabo 2010, 227)
3. Kulttuurilliset haasteet:
- a. Peiliefekti: Ei verrata havaintoja havaitun toimijan kulttuuriin. (Heuer 1999, 70; Mandel 2009, 201)
  - b. Vastustajan tarve toimia tai päätöksentekokyky arvioidaan väärin. (Betts & Mahneken 2003; Ascher 1978)
  - c. Ennakkoluulo vastustajasta. (Lowenthal 1985; Bozeman 1992, 186)
    - i. Kohteen arvot, järjestyksen perusteet tai ideologiat jäävät huomioimatta. (Grabo 2010, 60; Bozeman 1992, 191)
  - d. Ulkopuolisten vaikutusten aliarviointi. (Booth 1979)



## PÄÄTÖKSENTEON HAASTEIDEN TYYPITTELY

## 1. Päätöksentekijän identiteetti

a. Päätöksentekijöiden ideologia tai tunteet edistävät haluttujen näkemysten esilletuontia. (Lewis & Sapin 2008, 17; Simon 1997, 81)

i. Päätöksentekijän negatiivinen suhtautuminen tiedusteluorganisaatioihin. (Lowenthal 2000, 123)

ii. Todistamisen taakaa nostetaan, mikäli johtopäätös ei vastaa odotuksia. (Jervis 1976)

iii. Riittämätön taktinen tieto herättämään tarvetta päätöksenteolle. (Dahl 2013, 184)

b. Päätöksentekijöiden vastaanottavuus uhkan muutokselle, intuitio. (Dahl 2013; Hanen 2010, 58–59; Simon 1997, 92–93 )

c. Uhkan aliarviointi riskin pienuuden tai kustannusvaikutusten johdosta. (Betts 2011, 342)

i. Mahdollisuus analyysin julkisuuteen tai politisoitumiseen. (Hastedt 1985; Tavis & Aronson 2007, 199)

ii. Laajojen vaikutusten mahdollisuus vaikuttaa johtopäätöksiin. (Grabo 2010, 238; Steinhart & Avramov, 2013, 542)

d. Kulttuurillinen osaamattomuus. (Lewis & Sapin 2008, 13)

i. Aikaisemmat virhearvioinnit. (Tavis and Aronson 2007, 18)

## 2. Organisaation ohjaus. (Allison &amp; Zelikow 1999; Simon 1997, 323; Kunnas 2013, 23)

a. Päätöksenteon ryhmädynamiikka. (Lewis & Sapin 2008, 17; Simon, 1997, 81)

b. Aikaisemmin tehdyt päätökset. (Kuusisto 2005, 61)

i. Nykyinen politiikka ohjaa johtopäätöksiä. (Ransom 1987, 26; Russell, Starr & Kinsella 2006, 71)

ii. Tarve toimenpiteiden tuelle. (Kaufmann 2002, 21)

- iii. Aikaisemmat virhearvioinnit. (Cimbala 1987, 226)
  - c. Voimakas organisaatio ohjaa tietoa tai vaihtoehtoja. (Lowenthal 2000, 122; Allison & Zelikow 1999)
  - d. Toimijoiden keskittyminen hallinnollisiin tehtäviin. (Simon 1997, 327)
3. Tiedon kompleksisuus. (Prunckun 2010; Jalonen 2006, 8)
- a. Päätöksentekijät valitsevat pääasiallisen tiedontuottajan. (Ransom 1985, 26)
  - b. Tiedon merkityksellistäminen tunteilla. (Kunnas 2013, 15–16)
  - c. Hajautetusta hallinnosta johtuvaa tiedon keskittämisen ja jakamisen hitaus. (Betts & Mahneken 2003, 35; Dahl 2013, 12)
  - d. Tietotulva (Lowenthal 1985, 49; Hämäläinen 2009, 7)
    - i. Tieto muuttuu dynaamisesti prosessin vaiheissa. (Simon 1997, 308; Kunnas 2013, 22)
  - e. Salaisten lähteiden priorisointi. (Hastedt 1985, 143, Turner 1985, 116–17)
    - i. Vieraista lähteistä saadun tiedon aliarvostaminen. (Montgomery & Mount 2014, 364–365)
  - f. Sotilaallinen uhka herättää huomiota mediassa. (Kaufmann 2002, 21)